

Economía y política en América Latina, actores y procesos en el contexto actual	Titulo
Pineda Ortega, Pablo Alberto - Compilador/a o Editor/a; Orozco Alvarado, Javier - Compilador/a o Editor/a; Sandoval Cabrera, Pablo - Compilador/a o Editor/a; López Jiménez, José Jaime - Autor/a; Loza Vázquez, Marta G. - Autor/a; Rosales Saldaña, Jorge Abel - Autor/a; Aceves, Francisco de Jesús - Autor/a; Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén - Autor/a; Preciado Coronado, Jaime - Autor/a; Uc, Pablo - Autor/a; Sandoval Cabrera, Pablo - Autor/a; Pineda Ortega, Pablo Alberto - Autor/a;	Autor(es)
Puerto Vallarta	Lugar
Centro Universitario de la Costa Universidad de Guadalajara	Editorial/Editor
2010	Fecha
	Colección
Gobernabilidad; Modelos de crecimiento; Reformas estructurales; Política; Economía; Políticas públicas; América Latina;	Temas
Libro	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/cuicosta-udeg/20170515035848/pdf_1186.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



Economía y política  
en América Latina,  
actores y procesos en el contexto actual



# Economía y política en América Latina, actores y procesos en el contexto actual

Pablo Alberto Pineda Ortega  
Javier Orozco Alvarado  
Pablo Sandoval Cabrera  
(coordinadores)

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
2010

## UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Marco Antonio Cortés Guardado  
*Rector general*

Miguel Ángel Navarro Navarro  
*Vicerrector ejecutivo*

José Alfredo Peña Ramos  
*Secretario general*

## CENTRO UNIVERSITARIO DE LA COSTA

Javier Orozco Alvarado  
*Rector*

Luz Amparo Delgado Díaz  
*Secretario académico*

Joel García Galván  
*Secretario administrativo*

Primera edición, 2010

D.R. © 2010, UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
Centro Universitario de la Costa  
Av. Universidad de Guadalajara 203, Delegación Ixtapa  
48280 Puerto Vallarta, Jalisco, México

**ISBN 978-970-764-981-1**

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

# Índice

Presentación	7
--------------	---

## PRIMERA PARTE

### Reformas estructurales y modelos de crecimiento

I. Liberalización e integración de la agricultura chilena al mercado internacional	15
José Jaime López Jiménez	
II. La participación comercial de México y Brasil, diferencias, similitudes e intercambio mutuo, 2000-2008	53
Marta G. Loza Vázquez	
III. Políticas de crecimiento e integración económica en Chile y México	83
Jorge Abel Rosales Saldaña	

## SEGUNDA PARTE

### Gobernabilidad democrática

IV. Elecciones, medios y publicidad política en América Latina.	
Los claroscuros de su regulación	123
Francisco de Jesús Aceves González	
V. Política exterior como política pública: construcción del modelo integral de análisis como herramienta teórico metodológica para su estudio.	
Aplicación al caso brasileño	147
Daniel Efrén Morales Ruvalcaba	

VI. Actores de la nueva gramática democrática en América Latina.	
Escenarios de riesgo	179
Jaime Antonio Preciado Coronado	
Pablo Uc González	

#### TERCERA PARTE

### Políticas públicas en sectores estratégicos

VII. La variable ambiental y su impacto en la competitividad: el caso de México	209
Pablo Sandoval Cabrera	
VIII. Limitaciones de la reforma energética en México	243
Pablo Alberto Pineda Ortega	

## Presentación

El libro que usted tiene en sus manos recoge algunos de los grandes temas de la agenda latinoamericana actual, con especial énfasis en el campo del desarrollo económico y la promoción y consolidación de los regímenes democráticos. Se reconoce aquí que el bienestar de los países de la región va de la mano de un papel propositivo y activo de sus gobiernos, y que esta actitud proactiva atraviesa necesariamente por el aprovechamiento de acuerdos de cooperación entre tales países.

Se reconoce asimismo que la eficacia de las políticas activas que debieran emprenderse en la región pueden optimizarse si se instrumentan en un entorno macroeconómico estable y sólido, caracterizado por equilibrios razonables en el plano fiscal y con baja inflación, así como en una atmósfera política y social de concordia y con una vida democrática consolidada. Instituciones políticas maduras y políticas públicas de promoción económica consistentes constituyen así el cimiento de una estrategia de largo plazo hacia el desarrollo.

Estos reconocimientos, sin embargo, no ignoran los rezagos que en prácticamente toda la región existen en ambos planos, ni se ignora que la región presenta marcados niveles de inequidad y desequilibrios a su interior que, en algunos casos, son solamente comparables con los habidos en otras regiones del globo especialmente rezagadas.

Más aún, en el pasado reciente esta región ha vivido momentos de desencuentros que bregan contra sus esfuerzos de integración, no obstante lo cual las iniciativas integracionistas no pierden viabilidad ni vigencia, aun con logros todavía parciales e insuficientes. A su exterior, como es sabido, su historia reciente continúa marcada por la influencia —e injerencia— norteamericana en diversos planos, si bien ha venido explorando estrategias inno-



vadoras de inserción a otros polos de crecimiento en el contexto actual de globalización.

Destaca, sin embargo, que la región dispone de una riqueza cultural y una vitalidad social sobresaliente y sus gobiernos, de muy variadas filiaciones, exploran distintos instrumentos de políticas públicas para encarar sus ingentes necesidades, no siempre con logros de consideración. Más aún, se discute con fundada razón si las prioridades de algunos de sus gobiernos coinciden con las de sus sociedades, al tiempo que se reconocen los avances parciales que se han venido alcanzando.

En todo caso, las estrategias de política pública instrumentadas, y la participación de la sociedad civil en tales estrategias, han debido insertarse —y adaptarse— en cada uno de los marcos institucionales locales, y han conducido a un entramado de la vida pública de interesantes resultados, algunos de los cuales son estudiados en este libro.

En ese sentido, el libro busca contribuir a un mejor entendimiento de la región latinoamericana, recogiendo diversas colaboraciones en torno al amplio espectro de la problemática social, política y económica de la América Latina. Se trata de una iniciativa plural, para lo cual no se prejuzgó sobre la posición de sus colaboradores sino que sólo enfatizó la calidad, actualidad y pertinencia de sus trabajos. Analizar con seriedad una pequeña, pero significativa parte de nuestra realidad es el compromiso de esta obra, y en ese sentido contribuye al ya prolífico debate en torno a los grandes temas regionales.

Destaca asimismo que esta obra es producto de un trabajo institucional colectivo, desarrollado por el Cuerpo Académico UDG-CAC 214 «Integración, Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe», en donde se viene discutiendo de manera sistemática la amplia temática regional. En ese tenor, cinco de las ocho colaboraciones del texto son producto de los miembros del cuerpo, en tanto que las demás participaciones se enmarcan sólidamente en el perfil del Cuerpo y constituyen importantes enlaces con otros grupos académicos con especial interés en el tema.

\* \* \*

El libro se divide en tres grandes secciones, **la primera** de las cuales está integrada por los trabajos de Jaime López, Marta Loza y Jorge Abel Rosales,

quienes analizan los siguientes tópicos, todos ellos en torno a las experiencias de reforma estructural y modelos de crecimiento en la región.

El artículo de Jaime López Jiménez, «Liberalización e integración de la agricultura chilena al mercado internacional», analiza el proceso de apertura y reforma estructural del sector agropecuario chileno en el pasado inmediato, estudiando cómo éste condujo en un primer momento a una marcada concentración en el medio rural, estrategia que luego fue revertida mediante una política agrícola que enfatizó el fortalecimiento de la ruralidad, en reconocimiento a la heterogeneidad de los agentes productivos. En su conjunto, el texto da cuenta de la complejidad de la política agrícola en un país latinoamericano, y las implicaciones asociadas a ella.

La contribución de Marta Loza Vázquez, «La participación comercial de México y Brasil, diferencias, similitudes e intercambio mutuo, 2000-2008», analiza cómo no obstante que Brasil y México en cuanto al discurso geopolítico continental pueden ser considerados antagónicos por pertenecer uno al TLCAN y otro al MERCOSUR, en la práctica ejercen los mismos principios de «integracionismo subordinado». Se entiende por tal al mecanismo que intenta crear una región comercial que en la práctica termina sujetando a las subregiones latinoamericanas a los criterios de las empresas transnacionales. Concluye que la integración regional se ha definido principalmente como un proceso económico, explorando sobre todo las posibilidades de intercambio comercial, pero que en materia social ella ha conducido a una situación radical de privilegios para ciertos grupos y la exclusión para otros.

Finalmente, el trabajo de Jorge Rosales Saldaña, «Políticas de crecimiento e integración económica en Chile y México», estudia el proceso de institucionalización de los acuerdos comerciales como parte integral de las reformas estructurales emprendidas en las últimas décadas. El autor afirma que en América Latina prácticamente todos los gobiernos se comprometieron con la creación de una unión económica generalizada, utilizando diversos esquemas regionales para insertarse en la dinámica global y acceder a los mercados hemisféricos y mundiales. La imposición del neoliberalismo tanto en Chile como en México provocó una reestructuración profunda del sistema capitalista cuyo proceso fue liderado por grandes grupos económicos nacionales en asociación con los conglomerados transnacionales, principales beneficiarios de las reformas de mercado y de los tratados comerciales.

La **segunda sección** del libro recoge las colaboraciones de Francisco Aceves, Daniel Morales y el trabajo conjunto de Jaime Preciado y Pablo Uc, todos referidos a la temática de la gobernabilidad y democracia en el subcontinente.

El trabajo de Francisco Aceves González, «Elecciones, medios y publicidad política en América Latina. Los claroscuros de su regulación» señala que en la actualidad y como una consecuencia inevitable de la creciente mediatización de las contiendas electorales, la mercadotecnia política televisiva es ya el instrumento fundamental de las campañas electorales. En ese marco, su ensayo analiza desde una perspectiva comparada la regulación en torno a los temas mediáticos de las campañas, particularmente en lo relativo a la publicidad política, en las legislaciones electorales de 19 países latinoamericanos.

La contribución de Daniel Morales Ruvalcaba, «Política exterior como política pública: construcción del modelo integral de análisis como herramienta teórico metodológica para su estudio. Aplicación al caso brasileño», desarrolla un documentado e inteligente modelo explicativo de la política exterior brasileña, en la que ésta es entendida como el comportamiento del Estado-Nacional en el Sistema Internacional, pero observable en la actividad que desempeñan los representantes del conjunto de sus instituciones públicas, para la consecución de los intereses de la sociedad nacional con base en los principios doctrinarios, capacidades nacionales y posicionamiento internacional de dicho país. El modelo, en breve, explora una propuesta explicativa del quehacer público en el plano internacional, que recoge la rica literatura en la materia.

La tercera y última colaboración de esta sección, de Jaime Preciado Coronado y Pablo Uc González, «Actores de la nueva gramática democrática en América Latina. Escenarios de riesgo», debate en torno a los riesgos que enfrentan los regímenes democráticos en la región, concibiendo al riesgo como la percepción entre un estado intermedio entre la seguridad y la destrucción. El texto analiza con detenimiento las nuevas estrategias de desestabilización y riesgo a las diversas democracias en la región, varias de las cuales son nuevas manifestaciones del siglo XXI, lo que conduce a una redefinición del concepto de riesgo a la democracia, en oposición a la visión liberal dominante del siglo XX. Para este análisis, el concepto Gramática Democrática se vuelve una categoría clave.

Por último, la **tercera sección** del libro se integra de las colaboraciones de Pablo Sandoval y Pablo Pineda, y revisa la siguiente temática, orientada al análisis de las estrategias de políticas públicas en el ámbito ambiental y energético, respectivamente, en México.

El trabajo de Pablo Sandoval Cabrera, «La variable ambiental y su impacto en la competitividad: el caso de México», describe el dramático escenario ambiental del país producto del fracaso de las políticas ambientales, y analiza la fuerte influencia que ejerce el medio ambiente sobre la competitividad de la economía, en tanto que existe una correlación positiva entre responsabilidad ambiental y competitividad. De lo anterior desprende que en el mundo de hoy la inclusión de la variable ambiental en el análisis de la competitividad es absolutamente necesaria para comprender el relativo atraso de economías como la mexicana, al tiempo que propone una serie de medidas de política pública para revertir este escenario.

El trabajo de Pablo Pineda Ortega, «Limitaciones de la reforma energética en México», analiza los alcances y debilidades de la que será, sin duda, una de las reformas económicas más importantes del actual gobierno mexicano. A partir de las experiencias latinoamericanas recientes en la materia, el trabajo concluye que no hubo avances sustanciales en dicha reforma, lo que impedirá revertir a los ritmos deseados el deterioro que viene enfrentando la paraestatal PEMEX en el futuro previsible.



PRIMERA PARTE

# Reformas estructurales y modelos de crecimiento



# I. Liberalización e integración de la agricultura chilena al mercado internacional

José Jaime López Jiménez<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Durante las últimas tres décadas, la economía chilena en general y la agricultura en particular, experimentaron profundos cambios estructurales orientados a su apertura e inserción en el mercado internacional. En una primera etapa, que comprende de 1974 a 1983, las reformas y ajustes se aplicaron en forma ortodoxa para alcanzar una rápida liberalización y apertura del sector agropecuario. Posteriormente, a partir de la crisis experimentada por la economía chilena en 1984, las políticas se tornaron más heterodoxas, ya que el Estado se vio en la necesidad de recurrir nuevamente a medidas intervencionistas para proteger a sus productores ante las fluctuaciones del mercado internacional.

Para los años noventa y la presente década se mantuvo el modelo de apertura económica, pero procurando cierta equidad social y productiva para el óptimo desarrollo del sector agropecuario, en reconocimiento a la heterogeneidad del campo chileno. Paralelamente, se continuó con medidas de estabilización de precios, de fomento a la competitividad y se reforzó la inserción en los mercados internacionales a través de acuerdos comerciales multilaterales y, principalmente, de carácter bilateral.

Estos cambios en la política agrícola se han traducido en un gran dinamismo de la producción agropecuaria y del sector agro-exportador chileno, siendo los agentes más favorecidos las empresas exportadoras de frutas, la industria forestal y la agroindustria; particularmente la relacionada con el

---

<sup>1</sup> Profesor Investigador del Departamento de Estudios del Pacífico, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, y miembro del SNI.



procesamiento de productos como azúcar, cebada, leche, arroz, uva, carne de cerdo y de aves, jugos y pastas. Con ello, la agricultura chilena experimentó una rápida inserción en el mercado internacional, principalmente de las regiones agrícolas irrigadas y con una adecuada capacidad tecnológica y de gestión.

El trabajo se divide en dos partes. En la primera se expone de forma breve la situación de la agricultura chilena hasta principios de los años setenta, justo antes de las reformas económicas implementadas por el régimen militar. Asimismo, se analiza por etapas la reforma estructural del sector agropecuario chileno, subrayando los cambios esenciales en la política agrícola, los ajustes sobre el modelo que el gobierno tuvo que introducir a fin de corregir ciertos desequilibrios provocados por factores internos y externos, así como la estrategia de inserción en los mercados internacionales mediante acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales. En la segunda parte, se evalúan los efectos más relevantes sobre la estructura de producción agropecuaria y en el sector agro-exportador chileno. Finalmente, se formulan algunas reflexiones con relación a la experiencia chilena respecto a la liberalización y apertura de su sector agrícola.

## EL SECTOR AGROPECUARIO CHILENO ANTES DE LA APERTURA

Hasta principios de los años setenta, el sector agropecuario chileno se mantuvo inserto en el modelo de industrialización vía sustitución de importaciones iniciado por este país desde los años treinta. Uno de los efectos de esta estrategia, al igual que en otros países de América Latina, fue el prolongado estancamiento que experimentó la agricultura. Este fenómeno, derivado de las políticas de impulso a la industrialización, originó fuertes distorsiones en la rentabilidad de las actividades agropecuarias y una pérdida de importancia de su participación en el producto nacional y de competitividad en el exterior.

La carencia de esquemas eficientes para la capitalización del sector industrial se combinó con la falta de un sector agrícola más dinámico que pudiera responder a los requerimientos que el mismo desarrollo le imponía. Con respecto a la agricultura, la disminución de la inversión pública en el

campo provocó, entre otras cosas, un descenso en la producción y una agudización de la migración campo-ciudad, lo que a su vez estimuló el desempleo en las áreas urbanas y la incapacidad de satisfacer la creciente demanda de alimentos.<sup>2</sup> Esta incapacidad del sector agropecuario para satisfacer adecuadamente el suministro de insumos y alimentos, ocasionó serios problemas de abastecimiento en los centros urbanos, incidiendo cada vez más en el nivel de vida de la población en general hasta alcanzar niveles críticos a comienzos de la década de los sesenta, situación que sería enfrentada por el gobierno con la aplicación de un programa de reforma agraria y otras medidas de corte intervencionista a fin de estimular la producción agropecuaria (véase cuadro 1).

Para entonces, se consideraba al sector agropecuario como el soporte básico para avanzar en el proceso de industrialización, debido a que su estancamiento presionaba al gobierno a un mayor desvío de recursos derivado de las importaciones de alimentos, además de otros efectos sociales como el desempleo urbano y el surgimiento de cinturones de pobreza en la periferia de las ciudades, generados por las oleadas de campesinos. Con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, en 1964, se buscó impulsar a las actividades agrícolas al modificarse el régimen de propiedad de la tierra. Esta medida permitió expropiar predios considerados poco productivos y de una superficie mayor a 80 hectáreas de riego. Además, se aplicó un programa integral de transformación y modernización que incluía, entre otras políticas, la operación de planes de fomento para los subsectores forestal, frutícola y ganadero.<sup>3</sup>

En 1970, con el arribo de Salvador Allende a la presidencia se profundizó el programa de reforma agraria al eliminarse las restricciones legales en relación con la superficie mínima de los predios sujetos a expropiación, situación que propició un clima de fuerte inseguridad en el campo. Además de estos cambios en la tenencia de la tierra, se introdujo la política de control sobre los precios agrícolas y se impusieron fuertes restricciones sobre las im-

---

2 Ver Juan Eduardo Coeymans and Yair Mundlak, «Chilean Agriculture in a Changing Economic Environment» *The Bias Against Agriculture, Trade and Macroeconomic Policies in Developing Countries*, International Center for Economic Growth and The International Food Policy Research Institute, San Francisco, USA, 1993.

3 Ver Cristian Palma Arancibia, «La política agrícola en la apertura de la economía: El caso de Chile», Naciones Unidas, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1993.

**Cuadro 1.** La política agrícola chilena hasta 1973

Medidas de política más importantes	Instrumentos
Distribución de la tierra	— Ley de Reforma Agraria
Planes de fomento por subsectores	— Plan Frutícola, Plan Ganadero Sur, Creación de empresas agroindustriales verticales, Financiamiento público (tasas de interés preferenciales). CORFO, INDAP
Intervención de mercados agropecuarios	— Fijación de precios agrícolas, control de la producción agrícola, control de exportaciones e importaciones, exenciones de impuestos y aranceles. ECA, Banco Central.
Desarrollo de infraestructura de riego	— Construcción de grandes embalses y redes de riego, incorporación de 600 mil hectáreas de riego.
Fomento a la pequeña agricultura	— Programas de asistencia técnica y crédito a campesinos. INDAP
Fomento a la innovación tecnológica	— Apoyo a la investigación agropecuaria, financiamiento a las universidades e institutos tecnológicos. INIA
Fomento a organizaciones de productores	— Apoyo a los sindicatos y organizaciones campesinas, fomento a la actividad cooperativa. Leyes de fomento cooperativo.
Participación del sector público	— ODEPA, CORA, INDAP, INIA, IER, ICIRA, IDI, etc.

Fuente: Belfor Portilla, «La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas», División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Naciones Unidas, Santiago de Chile, febrero de 2000.

portaciones agrícolas, derivando todo ello en un mayor desabasto de los principales productos básicos.

Pero también hubo cambios significativos en favor de la organización sindical campesina y del movimiento cooperativo, en las formas de asignación de los recursos financieros hacia el sector, así como en el desarrollo de la infraestructura agroindustrial. Sin embargo, la crisis generalizada en el plano político y económico, terminó por frustrar la incipiente experiencia de modernización de la agricultura que se había iniciado años atrás. De esta forma, previo al arribo del régimen militar de Pinochet en septiembre de 1973, el sector agropecuario chileno se encontraba entre los más regulados y sujetos a controles por parte del gobierno. Además, el programa de reforma agraria había dado como resultado que cerca de la mitad de la tierra agrícola fuera expropiada y que las grandes unidades de producción rural prácticamente desaparecieran, a cambio de dotar de tierra a los campesinos que carecían de la misma.

### Primera fase de las reformas, 1974-1983: Liberalización y apertura al exterior

A partir de 1974, la política agropecuaria se orientó a establecer las bases para la aplicación de una nueva estrategia de desarrollo: generar un renovado escenario de confianza entre los productores medianos y grandes, y desarticular el movimiento campesino apoyado por el gobierno de Salvador Allende. En el terreno político, el primer paso consistió en devolver a sus antiguos propietarios las tierras que les habían sido expropiadas con la Reforma Agraria y, en segundo lugar, se estableció una serie de disposiciones legales para debilitar a los sindicatos y organizaciones campesinas, complementadas con una fuerte represión social. Mientras que en el campo económico, se impulsó la liberalización comercial y del mercado agropecuario, y se fomentaron las exportaciones agropecuarias.<sup>4</sup>

Bajo esta nueva estrategia para la liberalización de la agricultura, el gobierno militar suprimió una serie de importantes restricciones sobre la producción agrícola. Las reformas más importantes en esta fase incluyeron la restitución de la tierra a sus antiguos propietarios y un renovado estímulo a la inversión privada en el campo; la disminución de la intervención del sector público en la agricultura; la privatización de los mercados de insumos y de productos; la liberalización del comercio agropecuario y la eliminación de los controles sobre los precios agrícolas (véase cuadro 2).

Fue así como se devolvió a sus antiguos propietarios la tierra expropiada con la Reforma Agraria; se suprimió la política de bandas de precios agrícolas —que consistían en un precio mínimo y un precio máximo—; el gobierno se retiró de las actividades relacionadas tanto con la comercialización agrícola como con la producción y distribución de insumos agropecuarios; se eliminaron los subsidios a los fertilizantes, el crédito rural, la maquinaria y otros insumos. De igual forma, se modificaron las leyes en materia laboral procurando una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo.<sup>5</sup> Para una mejor com-

4 B. Portilla, *op. cit.*, 2000.

5 Ver Eduardo Veneizian and Eugenia Muchnik, «Learning from Experience of Chile», *Agricultural Research in an Era of Adjustment, Policies, institutions and Progress*, Economic Development Institute of The World Bank and International Service for National Agricultural Research, Washington, D. C., 1995; B. Portilla, *op. cit.*, 2000.

**Cuadro 2.** Principales cambios en la política agrícola chilena entre 1974 y 1983

Medidas de política más importantes	Instrumentos
Fomento de un mercado libre de tierras	— Restitución de tierras expropiadas, distribución de predios individuales, disposiciones legales que impiden la expropiación de la tierra. Leyes que disuelven a comunidades indígenas.
Liberalización de mercados agropecuarios	— Se liberan los precios excepto de remolacha. Bandas de precios en trigo y oleaginosas, se eliminan en 1979. Menor intervención en la comercialización: disminuyen apoyos del gobierno; privatización de empresas estatales; disminución de aranceles y fomento a exportaciones no tradicionales.
Financiamiento rural	— Se suprimen programas de redescuento de deudas y créditos preferenciales. Se establecen tasas de interés de mercado.
Política de riego	— Reducción de apoyos estatales a nuevas obras. Se fomenta la inversión privada en la construcción de infraestructura de riego.
Innovación tecnológica	— Disminuye el financiamiento del gobierno a la investigación y desarrollo. Se crean fondos concurrentes y se promueve la inversión privada.
Derechos laborales y organizaciones de productores	— Se coartan las negociaciones colectivas y huelgas laborales. Se impide otorgar tierra a dirigentes sindicales, se disuelven las organizaciones sindicales y se promueve la desintegración de cooperativas campesinas.
Política forestal	— Ley de subsidios a plantaciones forestales DL 701 de 1974 y DL 2265 de 1979.

Fuente: B. Portilla, *op. cit.*, 2000.

presión de la dimensión y alcance de cada una de las medidas implementadas, a continuación se describe de manera general la forma en que se llevaron a cabo así como sus resultados.

*a) Fomento al mercado de la tierra rural.* La tenencia de la tierra fue probablemente el aspecto de mayor interés en los primeros años de la reforma del sector. Para 1973, año en que se detuvieron las expropiaciones producto de la Reforma Agraria impulsada por Salvador Allende, cerca del 65% —730

mil hectáreas— de la tierra irrigada y 50% —9.2 millones de hectáreas— de la tierra agrícola total estaba en manos del sector público.<sup>6</sup> El anterior gobierno había favorecido la conformación de grandes unidades agrícolas bajo la forma de cooperativas y de granjas de propiedad estatal, desalentando a la propiedad privada en la agricultura.

Para 1974, se inició un proceso de distribución y restitución de la tierra, conocido como «regularización de la Reforma Agraria», estableciéndose granjas familiares individuales con una superficie máxima de 8 hectáreas de tierra irrigada o su equivalente. Esto permitió asignar títulos de propiedad a casi 110 mil pequeños productores y a 70 mil indígenas, pero también se restituyó cerca del 30% de la tierra expropiada a sus antiguos propietarios.<sup>7</sup> Paralelamente, el gobierno alentó la conformación de un mercado libre de la tierra al autorizar la venta y renta de parcelas y derechos asignados sin restricción alguna, posibilitando el acceso a ella a la inversión privada no ligada tradicionalmente a la agricultura.<sup>8</sup> En 1978, se decretó una nueva ley que impedía las expropiaciones de la tierra por parte del gobierno.

Los intentos por alcanzar una mejor distribución de la tierra, es decir, un cambio estructural en la propiedad de la tierra, constituyó una de las bases fundamentales para el desarrollo de una agricultura de tipo empresarial más acorde a los requerimientos del mercado, basada en la productividad y la rentabilidad más que en el uso extensivo del suelo facilitado por el tamaño de los predios. Si bien las restricciones crediticias y la falta de asistencia técnica seguían siendo los principales obstáculos en este proceso, los cambios en la distribución de la tierra se tradujeron en un aumento en el número de minifundios como resultado de las subdivisiones de las parcelas asignadas y de parcelaciones en comunidades indígenas, así como en un aumento de las explotaciones familiares. Pero, por otro lado se multiplicaron las unidades de

6 Se sugiere ver Alberto Valdés, «Critical Issues in Sequencing of Reforms: Lessons of Experience from Early Reformers», *Agriculture in Liberalizing Economies: Changing Roles for Governments. Proceedings of the Fourteenth Agricultural Sector Symposium*, The World Bank, Washington, D. C., 1995.

7 B. Portilla, *op. cit.*, 2000, p. 11.

8 Ver Anne Dubreucq, «Los cambios agrarios en Chile bajo Pinochet, una nueva geografía económica», en *Agriculturas y campesinados de América Latina. Mutaciones y recomposiciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

tamaño medio derivadas de la restitución de predios y se abrió el camino para la conformación de grandes empresas agroindustriales.<sup>9</sup>

**Cuadro 3.** Chile: Cambios en la tenencia de la tierra, 1965-1979  
(valores en por cientos)

Tamaño en hectáreas	1965	1979
Menores de 5	9.6	14.6
De 5 a 20	12.7	40.3
De 20 a 80	22.5	26.9
Mayores de 80	55.2	18.2
Total	100.0	100.0

Fuente: B. Portilla, *op. cit.*, 2000.

b) *Liberalización de los mercados agropecuarios.* En 1970, había una excesiva intervención del gobierno en la agricultura a través de dependencias estatales vinculadas directamente con las actividades agrícolas. Para 1974, con los cambios radicales emprendidos en el sector público, se eliminaron todos los monopolios estatales en la comercialización interna y externa de insumos y productos agropecuarios, algunos de ellos como la Empresa de Comercio Agrícola (ECA) desaparecieron mientras que otros como la Industria Azucarera Nacional (IANSA) fueron privatizados. Se esperaba que la oferta y la demanda permitieran una eficiente asignación de los recursos mediante la liberalización de precios de los insumos y productos agrícolas. La intención era que, a mediano plazo, se diera una alineación de los precios internos con los precios internacionales, supuestamente no subsidiados.

No obstante, en el caso de algunos rubros que se consideraban sensibles o estratégicos, se mantuvo cierta protección. Por razones estratégicas y de seguridad, aunadas a presiones de sectores empresariales agrícolas vinculados al régimen, se determinó un trato especial para algunos alimentos considerados como básicos. Se argumentó que era necesario asegurar una proporción importante del abastecimiento interno de alimentos básicos, aun-

9 Ver Alejandro Canales Cerón, «La modernización del agro chileno en los ochenta», en *Agricultura y Desarrollo Regional en la Cuenca del Pacífico*, APORTES de la Universidad de Colima, vol. 7, núm. 11, México, 1996.

que ello implicaba una contradicción con la política económica neoliberal adoptada.

De esta forma, entre 1974 y 1978, ECA mantuvo el control de la comercialización interna y externa de productos como el trigo, maíz, arroz, papa, carne y leche, entre otros. Esta intervención del gobierno tendería a disminuir gradualmente hasta llegar a su desaparición en 1981. Únicamente el trigo y las oleaginosas quedaron bajo un sistema de precios de referencia, mientras que la remolacha quedó sujeta a un precio fijado en dólares y manejado bajo contrato. Este mecanismo de control sobre los precios agrícolas, conocido como bandas de precios, mediante el cual se fijaba un precio mínimo y un máximo para los distintos productos agrícolas se suprimió en 1979, a petición de los propios productores debido a que los precios internacionales habían rebasado a los precios máximos internos. Con ello se eliminaba la más importante medida de intervención estatal directa dentro de la política agrícola.

Respecto al mercado de insumos, se siguió la misma orientación en términos de eliminar las transferencias al sector agropecuario. Esto implicó una drástica disminución de los subsidios a los insumos derivados de líneas de crédito preferenciales con tasas de interés menores a las del mercado. Adicionalmente, se suprimieron las exenciones y reducciones de impuestos en las importaciones de insumos como fertilizantes, semillas y pesticidas, lo que provocó importantes alzas en los costos de producción.

Del mismo modo, en congruencia con la liberalización del comercio, se privatizaron las principales empresas estatales que operaban en la regulación de los diversos mercados agrícolas, como la Empresa Nacional de Frigoríficos (ENAFRI), la Sociedad de Comercialización Agropecuaria (SOCOAGRO), la Empresa Nacional de Semilla (ENDS), entre otras. Este retiro del Estado de las actividades agropecuarias, se dio como parte de un programa más amplio de privatizaciones. Cabe subrayar que, para 1980, quedaban bajo control del gobierno sólo 43 de las 500 empresas que se habían estatizado o intervenido anteriormente.<sup>10</sup>

c) *Financiamiento rural*. A principios de los años setenta, la agricultura contribuía con 10% del Producto Interno Bruto (PIB), pero en cambio absorbía

10 B. Portilla, *op. cit.*, 2000, p. 14.



alrededor de 30% del crédito total de las instituciones financieras. La banca estatal otorgaba créditos a tasas de interés por debajo de las tasas de mercado y fungía como proveedor de fertilizantes y otros insumos, es decir, podía vender insumos agrícolas a precios menores a los precios de mercado. Además, se eximió del pago de impuestos a las importaciones y se otorgaron descuentos en los créditos contraídos.

A partir de 1974 estas concesiones quedaron suprimidas al desaparecer el redescuento en las deudas y las líneas de crédito preferenciales. Con ello, el gobierno fue reduciendo la influencia de los grupos de presión, quienes se habían visto favorecidos con préstamos blandos siempre que enfrentaban condiciones adversas. No obstante, la banca estatal mantuvo algunas líneas de crédito para la agricultura, pero a tasas de interés comerciales y con criterios más selectivos. Paralelamente, entre 1974 y 1981, se modificó radicalmente la importancia del capital privado como fuente de financiamiento para la agricultura, ya que éste pasó de 9% a 76% del crédito total otorgado al sector. Esto significa que en un lapso de tiempo relativamente corto, los productores agropecuarios, además de tierra, contaron con financiamiento suficiente para emprender todo un proceso de transformación del agro chileno.

Sin embargo, este ambiente de abundantes flujos financieros internos y externos de fácil obtención, provocó un acelerado proceso de endeudamiento que comprometía fuertemente el patrimonio de los productores, particularmente de los medianos y pequeños, volviéndose cada vez más vulnerables ante cualquier fluctuación de los mercados agropecuarios nacional e internacional o ante cualquier cambio en las expectativas económicas del país. En este periodo, el monto de los créditos pasó de 14% a 91% del PIB agrícola.<sup>11</sup>

Esta situación, que se manifestó también en otros sectores económicos, desató una crisis generalizada con el colapso del sistema financiero privado del país, obligando al gobierno a intervenir los principales bancos con un costo equivalente a 20 veces el PIB agropecuario chileno del año 1983. Con ello, el supuesto de que el endeudamiento privado era más eficiente que el público, quedó en entredicho. El Banco Central se vio en la necesidad de apoyar tanto a los mayores deudores como a los grandes bancos privados, de

---

11 Con base en Maximiliano Cox, «La agricultura Chilena, 1974-1982», Santiago de Chile, 1983.

tal forma que quienes tenían obligaciones en dólares fueron beneficiados con un tipo de cambio subsidiado y con el establecimiento de un esquema para convertir deudas en dólares a moneda nacional.<sup>12</sup>

Para principios de los ochenta, era innegable que la apertura comercial y la falta de control en el rápido crecimiento de los flujos de financiamiento habían conducido a un insostenible déficit en la cuenta corriente cercano al 17% del PIB, en tanto que la deuda externa se había elevado hasta alcanzar 46% del PIB.<sup>13</sup>

d) *Política de riego*. A partir de 1974, los apoyos estatales para la infraestructura de riego experimentaron una fuerte reducción, al considerarse que la construcción de obras de riego sería responsabilidad del sector privado. En consecuencia, ninguna obra de riego nueva mediana o mayor sería construida por el Estado, solamente se financiarían obras mayores que representaran realmente un beneficio social. Con ello, la superficie de riego se mantuvo estancada entre 1974 y 1989. Con la introducción del derecho de aprovechamiento de aguas, se facilitó la apropiación de tierras, particularmente en zonas de escasos recursos hídricos y alta disponibilidad de suelos con un clima privilegiado para la fruticultura.

e) *Innovación y desarrollo tecnológicos*. La generación de tecnología agropecuaria estaba básicamente en manos del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), mismo que había sido fundado en 1964. Para mediados de los setenta, este último manejaba el 90% de los recursos destinados por el Estado a la investigación y extensión agropecuaria. Al igual que en otros países, se buscaba aumentar la oferta de alimentos básicos, considerada como insuficiente, mediante la generación y utilización de paquetes tecnológicos de alto rendimiento que permitieran incrementar la productividad. Hasta 1973, el INIA suministró a los productores conocimientos e insumos prácticamente sin costo alguno. Además, se creó una red de centros experimentales que desempeñaron una función fundamental en el desarrollo tecnológico del campo.

12 Ver R. French-Davies y O. Rosales, «Chile: Crecimiento, Empleo y Equidad», CEPAL, Santiago de Chile, 1998.

13 *Ibid.*

Con el arribo del régimen militar, se determinó que los productores deberían buscar el acceso a las tecnologías para modernizar sus sistemas de producción, por lo que ahora sólo se financiarían aquellas actividades con bajo nivel de productividad y competitividad. Fue así como el INIA suspendió sus apoyos a las actividades pecuarias y redujo la investigación frutícola sólo a aquellos ámbitos que el sector privado no podía o no quería abordar. No obstante, dicho organismo continuó con los trabajos de mejoramiento genético, básicamente de cereales, leguminosas, papas y en menor grado de hortalizas y forrajes, así como con los programas de investigación vinculados al manejo agronómico de los cultivos, control de plagas y fertilidad de los suelos, cuyos resultados y difusión sería de gran importancia para el mejoramiento de la producción agrícola.

A partir de 1979, los recursos de INIA disminuyeron drásticamente y se vio en la necesidad de obtener recursos propios mediante la venta de sus servicios. En materia de transferencia de tecnología, se suprimieron los servicios del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), manteniéndose solamente los programas del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), bajo la modalidad de asistencia técnica privada a través de un subsidio a la demanda que iría descendiendo progresivamente.<sup>14</sup>

*f) Fomento a las actividades forestales.* El nuevo gobierno decidió otorgar un decidido impulso al desarrollo del subsector forestal, mediante grandes subsidios a las plantaciones forestales. Esto se traduciría en un acelerado crecimiento de la superficie forestal al pasar de 400 mil a un millón de hectáreas entre 1974 y 1981, lo cual sentó las bases para el posterior auge de las exportaciones forestales. A finales de los noventa, el 80% de las plantaciones forestales se encontraba en predios mayores de 200 hectáreas y el 60% en predios de más de 1000 hectáreas, alcanzándose una fuerte concentración de esta actividad en pocas pero grandes empresas verticalmente integradas. Paulatinamente, las actividades forestales se fueron extendiendo a suelos ganaderos y agrícolas, cuyos ex propietarios se convirtieron de pequeños campesinos a trabajadores asalariados.

---

14 B. Portilla, *op. cit.*, 2000, p. 16.

Fue así como la intervención del gobierno en las actividades agropecuarias, hasta principios de los ochenta, se redujo básicamente a la investigación y transferencia de tecnología, la inspección sanitaria, el financiamiento a los pequeños productores, una mínima intervención en la comercialización de algunos productos básicos y a promover las plantaciones forestales. Este alineamiento de la política agrícola al marco de la política macroeconómica, se vería modificado como consecuencia de la creciente diferenciación en el dinamismo de las regiones y de los subsectores agrícolas tradicional y moderno, y ante la necesidad de programas sociales que permitieran contrarrestar las presiones derivadas de la recesión económica que comenzaba a gestarse.

### **Segunda fase de las reformas, 1984-1989: Reajustes en la apertura**

El paulatino deterioro en las condiciones económicas internas, como consecuencia de la crítica situación del sistema financiero y de una revalorización del tipo de cambio, entre otros factores, se vio agravado con la crisis de la deuda de 1982 que se inició en México y se propagó a la mayor parte de los países de la región. Esta situación condujo a un viraje obligado en la política económica en general y del sector agropecuario en particular, que se tradujo en la aplicación de medidas e instrumentos que contradecían en cierta forma a la lógica neoliberal precedente. La intervención de los mercados agropecuarios y el restablecimiento de una serie de subsidios y mecanismos de fomento a la agricultura por parte del Estado, dan cuenta de ello. De igual forma, el proceso de privatización de grandes empresas estatales llevado a cabo con facilidades especiales y algunas irregularidades en las adjudicaciones, escapaban a un transparente funcionamiento del libre mercado y de la doctrina vigente (véase cuadro 4).

A pesar de lo anterior, las medidas de política, aunque con altibajos, vinieron a consolidar el modelo exportador chileno, con un tipo de cambio al alza y manteniendo la apertura externa. En efecto, en materia de aranceles por ejemplo, después de la decisión de elevarlos de 10% a 35% para 1984, estos descendieron a 15% en 1988. Por su parte, el tipo de cambio real subió un 25% en 1985, 13% en 1986, hasta alcanzar en 1988 un nivel superior en

**Cuadro 4.** Principales cambios en la política agrícola entre 1984 y 1989

Medidas de política más importantes	Instrumentos
Estabilización de precios	— Establecimiento de bandas de precios en trigo, aceite y azúcar para atenuar cambios en los precios internacionales. Intervención en la comercialización de trigo mediante la empresa COTRISA. Medidas antidumping en importaciones de cereales, frutas, hortalizas y lácteos. Bolsa de productos agropecuarios y centros de acopio para pequeños productores.
Fomento a las exportaciones	— Reintegro de derechos de importación de materias primas e insumos para exportadores chilenos.
Política de riego	— Subsidios a obras de riego para incorporar nuevas superficies de riego.
Política tecnológica	— Disminución de los apoyos estatales a investigación y desarrollo. Creación de fondos concurrentes para fomento del financiamiento privado a investigación.

Fuente: Con base en B. Portilla, *op. cit.*, 2000.

70% al registrado a principios de los ochenta.<sup>15</sup> En cuanto al sector agropecuario, a continuación se describen los cambios más importantes en la política agrícola con respecto al periodo precedente:

*a) Estabilización de los precios.* Como parte de los esfuerzos del gobierno para reactivar la agricultura, se aplicó una política tendiente a atenuar el efecto de las fluctuaciones de los mercados agrícolas internacionales sobre los precios internos de algunos productos considerados como sensibles. Se buscaba generar un panorama de mayor confianza y estabilidad en la producción agrícola de modo que los productores agrícolas tuvieran asegurados, previos a la siembra, los precios mínimos que regirían al momento de las cosechas.

Los instrumentos utilizados por el gobierno serían el mecanismo de las bandas de precios para asegurar la oferta de alimentos y precios estables en productos como trigo, azúcar y aceite. Adicionalmente, se intervino nuevamente la comercialización de trigo como medida de apoyo a los productores, especialmente durante la caída de los precios internacionales de mediados

15 R. French-Davies y O. Rosales, *op. cit.*, 1998.

de los ochenta, y se establecieron medidas antidumping para las importaciones de arroz, maíz, frutas, hortalizas, leche en polvo y descremada. El efecto de todas estas medidas fue que los productos agropecuarios de mayor importancia recibieron durante algunos años un nivel de protección nominal superior al arancel general uniforme.<sup>16</sup>

b) *Fomento a las exportaciones.* A partir de 1985, como medida para estimular las exportaciones, se creó un mecanismo mediante el cual se reintegraba a los exportadores chilenos los derechos de importación pagados por materias primas e insumos utilizados en aquellas exportaciones menores a 2.4 millones de dólares. Inicialmente, la devolución contemplaba el 10% del valor, excluyendo comisiones y cualquier otro gasto de exportación, y suponiendo un componente de importación del 50%.

En 1987, se incluyó un reintegro de 10% para los rubros no tradicionales, que durante un año se hubieran exportado por un monto igual o inferior a 10 millones de dólares, de 5% para las exportaciones mayores de 10 millones y de 3% para las que se ubicaban entre más de 15 y menores de 18 millones de dólares. De manera adicional, en 1988, se agregó un reintegro de 10 a 15% por los insumos nacionales exportables incorporados a los productos exportados. El objetivo era corregir la discriminación sobre la industria nacional y sobre el valor agregado de las exportaciones.

Este subsidio, que se mantuvo hasta 1995, se perdía si en un año se rebasaban los montos señalados o si en los últimos tres años calendario, los montos exportados no mostraban aumentos de al menos 1.5 veces el crecimiento promedio del PIB. Entre 1991 y 1995, el monto de este apoyo representó el 2% de las exportaciones agropecuarias, lo cual significa que si bien favoreció el impulso inicial de las exportaciones no tradicionales, su efecto sobre las mismas no fue de gran importancia.<sup>17</sup> Sin embargo, como parte del Acuerdo sobre la Agricultura alcanzado dentro de la Ronda Uruguay del GATT (hoy OMC), Chile se comprometió a eliminar este programa para el año 2003.

16 Ver Luis Felipe Errázuriz y Eugenia Muchnik, «Visión crítica de la agricultura chilena y sus políticas», Documento de trabajo No. 245, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1996.

17 *Ibid.*

c) *Política de riego*. El gobierno también creó una ley de fomento al riego que incluía un programa de subsidios a las obras hidro-agrícolas tendientes a aumentar la superficie de riego, así como a mejorar las existentes. Entre 1983 y 1989, se asignaron 34 millones de dólares en beneficio de 900 familias de agricultores y una superficie de riego de alrededor de 300 mil hectáreas. La relación de poco más de 300 hectáreas por agricultor mostraba el alto grado de concentración de los beneficios, mientras que sólo el 4% del total de los recursos se destinó para el único concurso campesino llevado a cabo en dicho periodo.<sup>18</sup>

No obstante, la aplicación de esta medida de la política agrícola permitió aumentar la inversión pública con participación del sector privado en un aspecto fundamental para mejorar la productividad agrícola. Posteriormente, en 1992, se puso en marcha un programa de rehabilitación y construcción de obras medianas y menores de riego para facilitar el acceso de los pequeños productores, con un monto superior a los 100 millones de dólares. Con este programa se buscó impulsar más proyectos de desarrollo agrícola, al incorporarse cerca de 55 mil hectáreas de riego y mejorarse los sistemas de riego en otras 105 mil hectáreas.

d) *Impulso a la tecnología*. La participación del gasto público en investigación y desarrollo, que ascendía a 80% del total en este campo, fue disminuyendo a partir de 1986 hasta representar el 60% a fines de los noventa. Sin embargo, esta reducción de los apoyos del Estado, canalizada principalmente a universidades e institutos tecnológicos, se vio compensada con la creación de fondos concurrentes, mediante los cuales se buscó una mayor participación de la inversión privada en el financiamiento a la investigación.

Fue así como el gasto en investigación y desarrollo en el sector agropecuario chileno alcanzó un punto porcentual del PIB agrícola, con modalidades de financiamiento acordes con la tendencia internacional en este sentido. Con ello, se redujeron significativamente los apoyos directos del Estado al

---

18 Ver Eugenia Muchnik, «Subsidios y ayuda al sector agroalimentario chileno: integración y competitividad», LC/R 1724, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, 1997.

INIA y se fortalecieron los fondos concurrentes, los cuales pasaron a representar 20% del total sectorial. Pero, a diferencia de los países desarrollados en los cuales los aportes por este medio son compartidos por el Estado y el sector privado en partes iguales, en Chile el gobierno era quien aportaba los fondos en forma mayoritaria.<sup>19</sup>

Además, esta forma de financiar la investigación y desarrollo privilegió a las actividades de investigación orientadas a generar innovaciones tecnológicas en el corto plazo en perjuicio de aquellas de carácter más estratégico, las cuales por el tiempo requerido para su maduración y aplicación no estaban en las prioridades de los fondos ni eran de interés para el capital privado. Lo que obligó nuevamente a los organismos públicos a financiar investigaciones de mediano y largo plazos, como las de fitomejoramiento, a través de acuerdos con la iniciativa privada o a participar directamente en los mercados de insumos, particularmente en la comercialización de semillas mejoradas.

### **Tercera fase de las reformas, 1990-2004: Inserción en el mercado internacional**

Con el arribo del primer gobierno democrático en Chile, aunque manteniendo el mismo modelo de apertura al exterior, la política agrícola dio un giro significativo hacia la ruralidad, con una visión más incluyente y en reconocimiento a la heterogeneidad social y productiva del campo chileno. Así como la internacionalización de la economía, y de la agricultura en particular, empujaba al gobierno a buscar acuerdos comerciales, tecnológicos y financieros que generaran las condiciones óptimas para fortalecer la competitividad y la capacidad de gestión de la empresa agrícola, se consideró que el Estado también debía apoyar a los agricultores más débiles, proporcionándoles los instrumentos necesarios para su inserción en los mercados nacional e internacional, así como el acceso a la tecnología y al financiamiento.

Adicionalmente, se planteó que para enfrentar la pobreza y marginación rural, se debían combinar las políticas orientadas a la integración económica y productiva con políticas sociales. Se puso énfasis en la necesidad de un

---

19 *Ibid.*



desarrollo rural sustentable, comprometiéndose a proteger el ambiente, así como a la restauración de zonas degradadas. Este enfoque más integral de la agricultura chilena, implicó un leve aumento de uno a dos puntos porcentuales en el gasto total del gobierno destinado a la agricultura, pero con beneficios mucho más amplios que en las etapas anteriores.

Las acciones implementadas más importantes en esta fase, son las siguientes:

*a) Integración al mercado internacional.* El gobierno chileno profundizó la apertura de la economía y de la agricultura chilena mediante el establecimiento de acuerdos de liberalización comercial de carácter multilateral y bilateral, con la finalidad de reducir los aranceles y, con ello, disminuir las distorsiones en los precios internacionales de los productos agrícolas, pero sobre todo para lograr un mayor intercambio comercial y una mejor integración de la agricultura chilena al mercado internacional.

Cabe subrayar que la presencia de Chile en el contexto internacional no es reciente, este país ha venido participando en diversos foros internacionales multilaterales desde hace tiempo, promoviendo y apoyando iniciativas relativas tanto al comercio internacional como a la integración regional. En 1948, junto con otros 23 países, participó en la formación del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros (GATT, su sigla en inglés), la cual se transformó recientemente en la Organización Mundial del Comercio (OMC), con el propósito de estimular el desarrollo económico de las naciones a través del comercio, con base en la reducción de los aranceles y de las restricciones no arancelarias en general.

La estrategia de la OMC, que agrupa a 144 países y regula alrededor de 90% del comercio mundial de productos agrícolas, es la realización de rondas de negociaciones comerciales multilaterales para la reducción de los subsidios y de las tarifas arancelarias. A la fecha se han celebrado nueve rondas, la última de ellas es la Ronda de Doha, iniciada en el año 2000 en Qatar y aún en proceso de negociación. Chile ha participado activamente en todas las rondas, lo que se ha traducido en mejores condiciones de acceso para una alta proporción de sus productos agrícolas de exportación.

Paralelamente, Chile se adhirió al Grupo CAIRNS, el cual integra a 17 países que se caracterizan por su condición de exportadores netos de produc-

tos agropecuarios sin subsidios y de ser promotores del libre comercio.<sup>20</sup> Con respecto al Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico (APEC, su sigla en inglés), fundado en 1989, del que Chile también forma parte y que procura la liberalización del comercio y las inversiones entre sus miembros, el país andino se comprometió a reducir sus aranceles a cero por ciento para el año 2010, en condiciones recíprocas para la mayor parte de los productos (véase cuadro 5).

**Cuadro 5.** Principales cambios en la política agrícola entre 1990 y 2004

Medidas de política más importantes	Instrumentos
Integración al mercado internacional	— Acuerdos de liberalización comercial multilaterales y bilaterales.
Estabilización de precios	— Sosténimiento de bandas de precios en trigo, aceite y azúcar. Ampliación de cobertura de COTRISA. Sistemas de información de precios y de mercados.
Fomento a la competitividad	— Apoyo a rubros considerados como sensibles y aquellos de creciente expansión en el exterior. Apoyo a obras de riego y a programas de recuperación de suelos.
Apoyo a la pequeña agricultura	— Apoyo a incorporación de la pequeña agricultura a los circuitos comerciales. Asistencia técnica a empresas privadas.

Fuente: Con base en B. Portilla, *op. cit.*, 2000; Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), «Panorama de la agricultura chilena», Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile, diciembre de 2005; Presidencia de la República, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago de Chile, 17 de septiembre de 2003.

En el ámbito regional, el gobierno chileno también ha tenido una activa participación en la promoción de un área de libre comercio latinoamericana, para lo cual suscribió, junto a otros países de la región, el Tratado de Montevideo de 1960, mediante el cual se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). No obstante, los múltiples problemas económicos que enfrentaban los países en esa época y la diversidad de enfoques y políticas internas para encauzar el desarrollo, impidieron avanzar en esta iniciativa regional.<sup>21</sup>

20 Este organismo surgió en 1986 y está formado por Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

21 Con base en ODEPA, *op. cit.*, Santiago de Chile, 2006.

Debido a los pobres resultados del ALALC desde su creación, la comunidad latinoamericana buscó un mecanismo diferente y más eficiente de avanzar hacia la liberalización del comercio y la integración regional. Fue así como Chile y otros diez países de la región crearon la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), mediante el Tratado de Montevideo en 1980. Como parte de este tratado, Chile firmó lo que se denominó como Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) con Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay. Bajo el esquema de la ALADI, los países continuaron negociando y concediéndose preferencias, modificando y aumentando las ventajas recíprocas, lo que en última instancia ha constituido la base de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) firmados más recientemente con la mayoría de los países de América Latina, que vinieron a sustituir a los AAP.

En forma simultánea, Chile ha venido firmando una serie de tratados bilaterales de libre comercio con diversos países, entre ellos México, Canadá, Centroamérica, Corea del Sur, Estados Unidos, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, su sigla en inglés), Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam. Y, actualmente, están a punto de concretarse otros tratados comerciales con Japón y China.

Con estos acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales, Chile ha buscado consolidar su apertura económica y la ampliación del mercado externo para su producción nacional, particularmente para las exportaciones agropecuarias. Concretamente, lo que se pretende es avanzar en los plazos de desgravación para los principales productos de exportación del sector, como son las frutas, hortalizas, lácteos, carne de aves y cerdo, semillas y vinos. Pero, por otro lado, se ha tratado de excluir de los procesos de desgravación o negociar plazos más largos para aquellos productos más sensibles, como trigo, azúcar, arroz y carne de bovino.<sup>22</sup>

En términos generales, la postura chilena en las negociaciones comerciales se podría resumir en los siguientes puntos:

- Apoyar la liberalización del comercio exterior en los foros multilaterales (OMC, APEC, CAIRNS, etc.).

---

22 *Ibid.*

- Superar algunas normativas de la OMC, donde sea posible y recomendable.
- Incorporar al sector agropecuario en la negociación de cada acuerdo bilateral, reconociendo sus sensibilidades y particularidades.
- Proceder de manera congruente en las negociaciones agrícolas con diferentes países o grupos de países, reconociendo la especificidad de los mismos.
- Avanzar simultáneamente en las negociaciones arancelarias y no arancelarias.

b) *Estabilización de precios.* Con relación a la estabilización de precios, solamente se mantienen las bandas de precios para el trigo, la harina de trigo y el azúcar, con la finalidad de atenuar las fluctuaciones internacionales de los precios de estos productos y, con ello, mantener la estabilidad del mercado nacional.<sup>23</sup> Adicionalmente, se amplió la cobertura de compra de la empresa estatal Comercializadora de Trigo (COTRISA) hacia zonas en donde predomina la pequeña agricultura cerealera, con el apoyo de organizaciones de productores.

Por otra parte, se fortaleció la transparencia de los mercados internos mediante diversas iniciativas enfocadas a una mayor difusión de información sobre los precios agrícolas, los cuales son monitoreados en forma permanente por la Oficina de Estudios y Políticas Agrícolas (ODEPA), del Ministerio de Agricultura de Chile. A su vez, el desempeño de los distintos subsectores es evaluado a través de comisiones especializadas, las cuales convocaban a los distintos agentes involucrados para evaluar la problemática y aportar soluciones.

c) *Fomento de la competitividad.* Desde inicios de los años noventa, la política agrícola chilena se ha enfocado a fortalecer la competitividad de la agricultura en una doble dirección. Por un lado, apoyando aquellos rubros considerados más vulnerables frente a la competencia externa, los cuales son justamente aquellos que han recibido un tratamiento especial en los plazos de desgravación arancelaria, como son cereales, carne y leche. Por otro lado, fortalecien-

---

23 Con base en un decreto publicado en el Diario Oficial de la República de Chile, el 17 de septiembre de 2003.

do los rubros cuya inserción en el mercado internacional ha mostrado una creciente expansión o que presentan un fuerte potencial exportador, como son las frutas, hortalizas, semillas, vinos y otros productos agroindustriales.

Otras medidas complementarias para fomentar la competitividad han consistido en retomar las grandes y medianas obras de riego, facilitando su acceso a la pequeña agricultura. Asimismo, se han apoyado estudios de validación de riego tecnificado, junto a la introducción de nuevos cultivos en las áreas de nuevo riego.<sup>24</sup> Por último, se ha implementado un programa permanente de recuperación de suelos, especialmente en las regiones ganaderas, afectados por la acidificación derivada del creciente uso de fertilizantes.

d) *Apoyo a la pequeña agricultura.* Sin duda, constituye uno de los rasgos más distintivos con respecto a las políticas agrícolas precedentes debido al propósito explícito de apoyar a la pequeña agricultura, así como de mejorar el bienestar social de la población rural que en general paulatinamente se ha visto marginada del desarrollo e, incluso, deteriorado su nivel de vida.

En Chile la pequeña agricultura representa un conjunto heterogéneo de alrededor de 280,000 pequeños productores —de un total nacional de 330,000 productores—, que poseen cerca de 9.2 millones de hectáreas y aportan una cuarta parte del PIB agropecuario. De este grupo, cerca de 37% —casi 103,000— son campesinos o productores de subsistencia, pero sólo poseen el 3% del total de la superficie agrícola sembrada.<sup>25</sup> Cabe señalar que gran parte de los pequeños agricultores, aún cuando enfrentan una constante presión por asegurar su viabilidad, han podido introducir innovaciones técnicas y de gestión y acceder al financiamiento, para adaptarse a las nuevas condiciones de los mercados nacional e internacional. Pero, por otro lado, muchas unidades campesinas marginadas de este proceso, han experimentado un fuerte deterioro de sus escasos recursos, se encuentran bajo la línea de pobreza y sus ingresos provienen en su mayor parte de actividades no agrícolas.

24 Actualmente la superficie agrícola de riego asciende a 1.8 millones de hectáreas, que representan tres cuartas partes de la superficie agrícola sembrada.

25 Con base en cifras de ODEPA, «Compendio Estadístico Silvoagropecuario, 1990-2004», Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile, 2005.

Ante tales circunstancias, la política agrícola se ha orientado a apoyar una mayor incorporación de la pequeña agricultura a los circuitos comerciales, sin embargo, esto no la ha protegido de sufrir los efectos más drásticos de las políticas de ajuste y de cambio estructural. En términos generales, además de la asistencia técnica otorgada por el gobierno, las acciones de apoyo se han centrado en el fomento a las organizaciones de productores para una mejor inserción de los pequeños productores en el mercado. De ahí que se ha estado apoyando la conformación de sociedades comerciales, fortaleciendo la capacidad de gestión tanto en sus procesos productivos como administrativos.

Con relación a los sectores más desfavorecidos, se ha pretendido que las medidas de política trasciendan el ámbito sectorial para tener un carácter multisectorial. Para ello, se han impulsado una serie de medidas que contemplan metas en materia de educación, salud, vivienda, electrificación, agua potable, vialidad y comunicaciones. En 1997, se aprobó el Plan de Desarrollo de Zonas de Pobreza Rural, a partir de políticas aprobadas por un comité integrado por los responsables de la política social.

Sin embargo, parece ser que el problema de la dispersión a que se han sometido los programas e instrumentos públicos, ha provocado que las acciones tengan realmente poco impacto. Aún así, se ha insistido en tales políticas para mejorar el acceso de la población rural a los servicios básicos, reforzándose aquellas orientadas a mejorar los niveles de ingreso, particularmente de los más pobres. Pese a los avances, las carencias en el medio rural son aún críticas y los indicadores de pobreza e indigencia se mantienen altos.

Lo que se debe resalta aquí, es que la política agrícola chilena de los años noventa en adelante, puso un énfasis en la revalorización del medio rural en reconocimiento a la heterogeneidad del campo chileno. Lo que implicó la aplicación de medidas para apoyar la inserción de los pequeños productores agrícolas en los mercados, así como instrumentos de fomento para las asociaciones y organizaciones de productores. Entre estas medidas, destacan los programas regionales para el impulso a la infraestructura de riego y el establecimiento de praderas, forestación y manejo del bosque; así como aquellos de fomento a la comercialización y exportación de productos agropecuarios.<sup>26</sup>

---

26 Ver Cristóbal Kay, «Globalización, agricultura tradicional y reconversión en Chile», *Comercio exterior*, agosto de 1996, México, D. F.

## EVOLUCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO CHILENO

## Comportamiento del PIB agropecuario

La evolución del PIB agropecuario muestra también tres etapas distintas a partir de la aplicación de las reformas. En la primera etapa, de 1974 a 1983, hubo una recuperación en el crecimiento de la producción agrícola aunque si bien la tasa fue de apenas 1.3% promedio anual, posteriormente hubo un retroceso en los años de la crisis al caer la producción -1.7% en 1982 y -3.4% en 1983. En esa década, el sector agropecuario experimentó las tasas de crecimiento más bajas, incluso menores a las registradas durante los años sesenta (véase cuadro 6).

Después de la primera década de las reformas, los resultados obtenidos estaban lejos de lo esperado. Se había previsto que los rubros de consumo interno, que en el periodo precedente habían tenido la más baja protección efectiva, experimentarían un mayor dinamismo al generarse las condiciones necesarias para una mayor rentabilidad mediante un doble mecanismo. Por un lado, la reducción arancelaria permitiría la importación de insumos y maquinaria a menores costos y, por otro lado la liberación de los precios internos permitiría generar mayores ingresos para los productores.

De igual forma, se esperaba que la política de un tipo de cambio real al alza apoyara el crecimiento de los rubros de exportación. Sin embargo, la

**Cuadro 6.** Chile: evolución del PIB agropecuario, 1960-2004

Período	Tasa media anual (%)
1960-1965	1.8
1965-1970	3.2
1970-1973	-5.3
1974-1983	1.3
1981-1982	-1.7
1982-1983	-3.4
1984-1989	6.4
1990-1995	5.9
1996-1999	2.0
2000-2004	5.8

Fuente: Elaborado con base en Oscar Muñoz y Hugo Ortega, «La agricultura chilena y la política económica, 1974-1988», en *Modernización y estancamiento. La agricultura latinoamericana en los años noventa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

política cambiaria tuvo un comportamiento irregular y provocó una subvaluación del tipo de cambio. En efecto, el proceso de liberalización y apertura de los mercados agropecuarios se dio en un marco de desgravación arancelaria, pero con un tipo de cambio que generó una apreciación del peso, lo cual facilitó las importaciones en un contexto de baja en los precios internacionales de algunos de los rubros más importantes, aunado a los altos subsidios en los países de origen.

Por otro lado, pese a una disminución efectiva en el costo de los fertilizantes y pesticidas, otros insumos como el petróleo y la energía eléctrica registraron un fuerte aumento, provocando un efecto negativo en la mayoría de los rubros. De acuerdo con algunos estudios, entre 1976 y 1982, la rentabilidad de la mayoría de los cultivos de consumo interno —principalmente trigo, maíz, arroz, frijol, lentejas, garbanzos y papa—, así como de cultivos industriales —como remolacha—, había disminuido entre 30 y 70%.<sup>27</sup>

En la segunda etapa, entre 1984 y 1989, como resultado de las condiciones desfavorables del entorno internacional, se reintrodujeron una serie de medidas de apoyo al campo chileno, lo cual se reflejó en una significativa recuperación en crecimiento del PIB sectorial y de las exportaciones agropecuarias, especialmente frutícolas, agroindustriales y forestales. En este periodo el PIB agropecuario creció 6.4% en promedio por año.

En la tercera etapa, de 1990 a 2004, la producción agropecuaria mostró tres momentos. En primer lugar, registró un leve descenso para mediados de los años noventa, como consecuencia de la contracción del mercado internacional. Posteriormente, la situación del sector se agravó a finales de esa década por la crisis de Asia, con una drástica caída en el crecimiento del producto agrícola. Finalmente, se observó una importante recuperación del sector, aunque si bien sin alcanzar los niveles de fines de los años ochenta, cuando la agricultura chilena alcanzó sus mayores tasas de crecimiento.

La disminución en la superficie cerealera, la baja en el precio del trigo, la menor rentabilidad de rubros de exportación y la baja en los precios internacionales de algunos productos, aunadas a la crisis de los mercados asiáticos explicarían en gran parte esta situación. Este irregular desempeño del sector

---

27 Ver L. F. Errázuriz y E. Muchnik, *op. cit.*, 1996; A. Canales Cerón, *op. cit.*, vol. 7, núm. 11, 1996.



agropecuario desde la aplicación de las reformas, provocó que la participación relativa de la agricultura en el PIB nacional descendiera de 8 a 4.5% durante el periodo de 1974 a 2004, debido fundamentalmente al mayor dinamismo de otros sectores económicos, particularmente la minería.

### **Principales cambios en la estructura de producción agropecuaria**

A principios de los setenta, el sector agropecuario chileno experimentó un notable estancamiento en la producción en general debido fundamentalmente al deterioro en las condiciones macroeconómicas y a la incertidumbre que privaba en torno a la tenencia de la tierra, entre los productos que mostraron una fuerte caída en la producción estaban el trigo, arroz, frijol, remolacha, melón, manzana, pera, hortalizas, legumbres, tomate, carne, huevo, leche y miel. Esta situación cambió notablemente desde el inicio de las reformas hasta principios de los ochenta, cuando la producción manifestó una significativa recuperación en la mayoría de los cultivos, excepto en trigo, remolacha y melón; así como en carne de bovino, porcino, ovino, leche y miel. Posteriormente, en los años de la crisis, habría nuevamente una caída en la producción, excepto en frutales, cítricos, maíz, arroz, remolacha, tomate, carne de porcino y de aves.

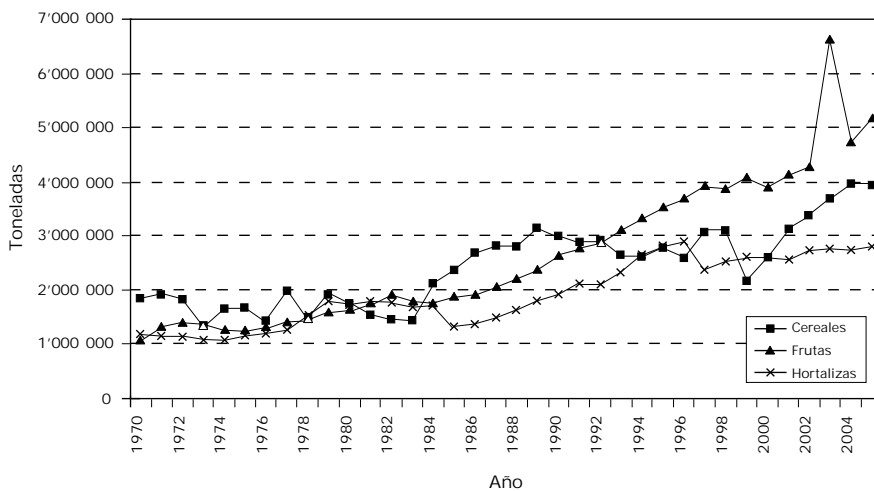
Fue a partir de 1984, y hasta 1990, cuando se presentó una significativa recuperación de la producción agropecuaria, alcanzándose por primera vez la autosuficiencia en trigo y remolacha, gracias a las medidas de política adoptadas por el gobierno para fomentar la recuperación de la producción y, con ello, de las exportaciones. En el caso de los cereales, especialmente trigo, arroz y maíz, la recuperación de la producción se vio asociada más a los incrementos en la productividad que a la recuperación de la superficie sembrada. En efecto, los rendimientos de semillas mejoradas de estos tres cultivos, aunado a un entorno favorable de precios y costos de los insumos, explican tal evolución.

Sin embargo, durante prácticamente toda la década de los noventa, el sector nuevamente presentaría una pérdida de dinamismo, excepto en frutas como pera, manzana, melocotón, uva, limón, hortalizas, tomate y avena; así como carne de porcino y de aves. Es decir, que mientras los productos básica-

mente de consumo interno como trigo y maíz presentaron una tendencia descendente en la producción, los productos comerciales o de exportación mantuvieron un crecimiento constante, lo que en cierta forma se ha reflejado en la consolidación del modelo exportador agropecuario chileno.

Posteriormente, a partir del año 2000, la recuperación de los mercados internacionales y el crecimiento del comercio exterior con los países con quienes se concretaron acuerdos comerciales vinieron a darle nuevamente un fuerte impulso a la producción agropecuaria chilena, sobresaliendo la producción de trigo, maíz, avena, manzana, uva, remolacha y tomate (véase gráfica 1).

**Gráfica 1.** Chile: Evolución de la producción agrícola, 1970-2005

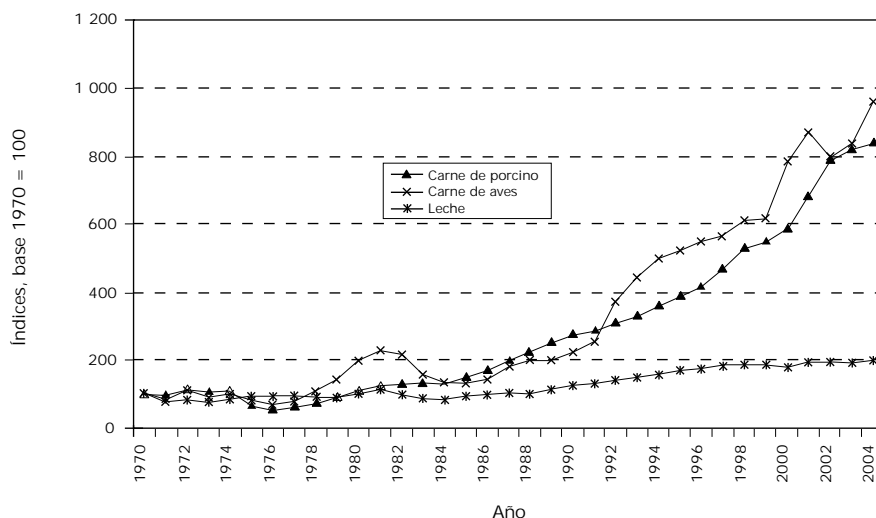


Fuente: Elaborada con base en el Banco de Datos de la FAO, Roma, 2007.

En los rubros pecuarios se registró un crecimiento espectacular en carne de aves y de porcino, y en menor medida en leche, mismo que se vio asociado a una activa presencia de grandes empresas transnacionales, las cuales asumieron el control de la agroindustria local con miras al mercado internacional, unido al rápido desarrollo del mercado interno. La producción a escala industrial de carne de cerdo, explica el hecho de que se haya duplicado su producción en este periodo. En el caso de las aves, su rápido crecimiento se

debe al surgimiento de grandes productores altamente integrados, aunado al fuerte impulso del consumo interno (véase gráfica 2).

**Gráfica 2.** Chile: Evolución de la producción pecuaria, 1970-2004



Fuente: Elaborada con base en el Banco de Datos de la FAO, Roma, 2001, y Compendio Estadístico Silvoagropecuuario, 1990-2004, Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile, 2005.

## Cambios en el uso del suelo

El reordenamiento productivo experimentado por el sector agropecuario chileno frente a la apertura y la inserción en los mercados, se reflejó en cambios importantes en el uso del suelo. Entre 1976 y 1997, como se pudo apreciar, hubo un acelerado crecimiento en la superficie sembrada de cultivos frutícolas y forestales, misma que se incrementó 165% y 75% respectivamente en dicho periodo. Sin embargo, en ambos casos ya existían bases sólidas que se habían desarrollado gracias a las políticas de fomento previas a las reformas, aunque a un ritmo de crecimiento bastante menor.

En cuanto a los cultivos tradicionales, la superficie sembrada mostró una tendencia descendente. Entre 1976 y 1997, ésta se redujo en alrededor de 300 mil hectáreas, o 376 mil hectáreas si se considera el periodo 1965-1997.

Los cereales y leguminosas sufrieron las pérdidas más importantes, mientras que los cultivos hortofrutícolas mostraron una tendencia ascendente en su superficie sembrada (véase cuadro 7).

**Cuadro 7.** Chile: Principales cambios en el uso del suelo, 1965-1997

Cultivos	Años			Variación %	
	1965	1976	1997	76-97 (ha)	76-97 (%)
Forestales	418,800	627,500	1'095,355	467,855	74.6
Frutas	85,589	89,488	236,812	147,324	164.6
Hortalizas	87,229	102,895	111,871	8,976	8.7
Cereales	958,164	843,100	648,111	-194,989	-23.1
Leguminosas	103,184	124,831	46,453	-78,378	-62.8
Oleaginosas	89,538	60,308	12,018	-48,290	-80.1
Remolacha	17,957	57,850	41,697	-16,152	-27.9
Forrajes	1'030,700	609,200	608,538	-662	-58.9

Fuente: B. Portilla, *op. cit.*, 2000.

En los cultivos industriales, las oleaginosas y la remolacha mostraron una drástica caída en la superficie sembrada, no así en su producción como se observó antes. Ambos rubros están asociados a las agroindustrias que inicialmente fueron desmanteladas debido al rápido crecimiento de las importaciones. Las medidas de fomento introducidas por el gobierno a mediados de los ochenta permitirían una leve recuperación de la superficie sembrada en el caso de la remolacha.

### Comercio exterior

La apertura de la economía y las reformas en la agricultura chilena han impulsado de manera importante el comercio exterior agropecuario chileno, particularmente durante los últimos años, impulsando a los agentes productivos a adaptarse al nuevo modelo exportador mediante la introducción de innovaciones tecnológicas y nuevas prácticas de organización y de gestión empresarial. En donde la estrategia orientada a la vinculación y la inserción internacional, tanto de manera unilateral como en el ámbito multilateral y bilateral, ha sido fundamental.

a) *Rubros de mayor dinamismo*. En términos generales, entre 1990 y el año 2004, las exportaciones agropecuarias chilenas experimentaron un fuerte crecimiento al pasar de 2 mil millones de dólares a casi 7.5 mil millones de dólares, lo que representa un incremento de 268%, en dicho periodo. Por su parte, las importaciones agropecuarias también mostraron un fuerte dinamismo, al pasar de 355 millones de dólares a 1,600 millones de dólares, con un incremento de 350% en el mismo periodo (véase cuadro 8).

**Cuadro 8.** Chile: Evolución del comercio exterior agropecuario, 1990-2004 (millones de dólares)

Año	Exportaciones agropecuarias				Importaciones agropecuarias			
	Total	Agrícolas	Pecuarias	Forestales	Total	Agrícolas	Pecuarias	Forestales
1990	2,030	1,156	67	807	355	296	50	9
1991	2,418	1,507	73	838	506	407	87	11
1992	2,768	1,660	69	1,039	652	468	170	14
1993	2,703	1,541	65	1,097	684	475	188	21
1994	3,275	1,721	103	1,451	807	606	173	28
1995	4,473	2,095	113	2,266	1,043	770	230	43
1996	4,170	2,510	116	1,544	1,248	920	271	57
1997	4,270	2,458	164	1,648	1,269	916	290	64
1998	4,333	2,729	169	1,435	1,262	915	281	65
1999	4,720	2,738	165	1,818	1,156	863	241	52
2000	4,976	2,681	192	2,103	1,201	845	283	73
2001	4,785	2,629	266	1,891	1,133	808	244	80
2002	5,185	2,878	285	2,022	1,203	874	246	83
2003	5,936	3,316	406	2,214	1,39	980	339	78
2004	7,482	3,874	600	3,008	1,606	1,111	386	109

Fuente: ODEPA, «Compendio Estadístico Silvoagropecuario», Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile, 2005.

Dentro de las exportaciones, la fruticultura, las actividades forestales, los productos pecuarios y la agroindustria se han adecuado mejor a las reformas y ajustes en el sector. En este periodo, las frutas ampliaron sus mercados gracias a su temporalidad con relación a los mercados del hemisferio norte, entre los productos más importantes están las uvas, manzanas, peras y kiwis, los cuales componen el grueso de la oferta. No obstante, la misma presión de las exportaciones frutícolas chilenas, que se convirtieron en las más importantes del hemisferio sur (actualmente representan 45% de las exportaciones de uva,

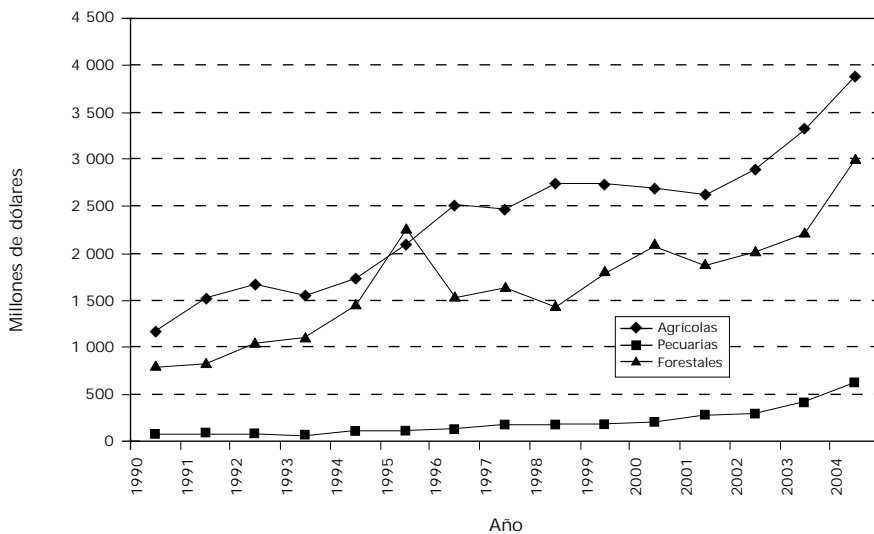
manzana y pera de la región), aunado al errático comportamiento de algunos mercados que presentaban un gran potencial y al surgimiento de nuevos competidores, han debilitado su crecimiento y afectado su rentabilidad.

Con respecto a las exportaciones agroindustriales, también aumentaron de manera importante. Sobresalen en este rubro productos como las pasa, ciruela, manzana y pera deshidratadas, conservas de duraznos y jugo de manzana. Otros productos que han surgido con un gran potencial de crecimiento son el concentrado de tomate, pimienta deshidratada y la cebada malteada.

Las exportaciones forestales por su parte, cuya base son básicamente las plantaciones de pino y eucalipto, absorbieron alrededor de 40% de las exportaciones agropecuarias en 2004. La celulosa, cuyos precios internacionales se duplicaron a mediados de los noventa, junto a la madera aserrada constituyen sus principales componentes (véase gráfica 3).

Vista en perspectiva, la estructura de las exportaciones se ha vuelto más equilibrada, tanto en su composición por grandes grupos, como en su diversificación en productos y mercados. Todos estos cambios se deben a una creciente participación de la inversión privada en el campo chileno, pero sobre todo a la expansión de las transnacionales en el territorio chileno.

**Gráfica 3.** Chile: Evolución de las exportaciones agropecuarias, 1990-2004



Fuente: Con base en el cuadro 8.

También es interesante subrayar que en los subsectores agrícola y forestal, que en conjunto representan cerca de 92% de las exportaciones agropecuarias y que de alguna forma constituyen los símbolos exitosos del modelo exportador chileno, el Estado jugó un papel fundamental en su impulso inicial. En el primero de ellos mediante el Plan Frutícola puesto en marcha a finales de los sesenta, mientras que en el segundo a partir de un programa de subsidio a las plantaciones forestales iniciado en 1976, el cual había alcanzado un apoyo acumulado del gobierno de 160 millones de dólares.

Del mismo modo, los programas de fomento a las exportaciones no tradicionales le dieron un impulso importante a varios productos agroindustriales. Las nuevas oportunidades del mercado internacional y las políticas de apertura y privatizaciones, permitieron que la inversión privada fluyera a estos rubros, obligando a los productores chilenos a buscar constantemente nuevos productos y mercados, mejorando la calidad de sus productos y la eficiencia en toda la cadena agro-exportadora a fin de no perder competitividad.

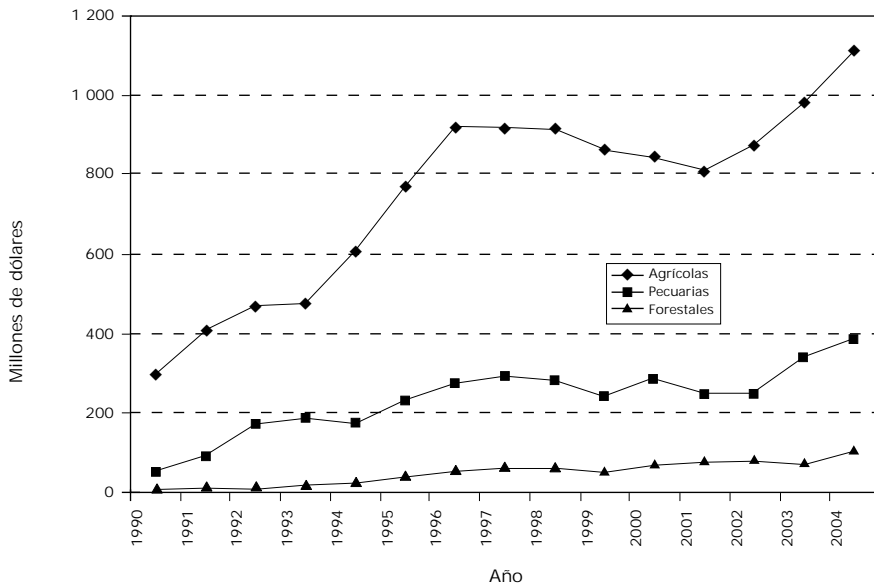
*b) Rubros de menor dinamismo.* Los cereales y las leguminosas han tenido que enfrentar los mayores efectos de la apertura y desregulación del sector. En términos generales, son los que han mostrado un menor ritmo de crecimiento y los que se generan precisamente en las zonas con menor flexibilidad de los recursos para acceder a una reconversión de la producción. Aún así, importancia de la producción de la pequeña agricultura es relevante.

Chile había sido tradicionalmente un importador de trigo, maíz, arroz, leche en polvo, azúcar y aceite, entre otros. Sin embargo, entre 1974 y 1983, en el contexto de la apertura de la economía y de la tendencia descendente de los precios internacionales, las importaciones se mantuvieron sin mayores cambios. Como se expuso al analizar los cambios en la política agrícola, las medidas adoptadas para atenuar los efectos de la crisis a partir de 1983, incentivaron la producción, alcanzándose en el caso de trigo, niveles cercanos a la autosuficiencia. Los precios internacionales del cereal, que experimentaron un alza ayudaron en este sentido, recuperándose también algunos cultivos industriales como la remolacha. Fue así como, entre 1984 y 1990, las importaciones agropecuarias descendieron hasta una tasa de 9% anual.

Fue a partir de 1990, cuando las importaciones agropecuarias recuperaron su dinamismo, al crecer nuevamente a tasas anuales de 15%. Productos

tradicionalmente importados como el trigo, alcanzaron un nivel récord en los volúmenes de importación para mediados de los noventa. A esto se sumó la entrada de carne de bovino, particularmente de Argentina, la cual se incrementó ocho veces su volumen de importación durante la década de los noventa. Similar situación se observó en arroz y maíz (véase gráfica 4).

**Gráfica 4.** Chile: Evolución de las importaciones agropecuarias, 1990-2004



Fuente: Con base en el cuadro 8.

En el subsector pecuario, se han consolidado las fuertemente integradas cadenas agroindustriales de cerdo y aves. En carne de bovino, la presión de la oferta Argentina ha obligado a mejorar la calidad de las praderas y la productividad de los procesos de producción. En el caso de los productos lácteos, la presencia de empresas transnacionales que controlan la cadena, aunado a la mayor demanda del mercado interno, ha venido a fortalecer su capacidad competitiva. Sin embargo, se han visto sometidos a una fuerte y constante exigencia en cuanto a calidad y productividad para competir con éxito con la oferta del exterior.



En resumen, el modelo exportador chileno, con todas sus ventajas y desafíos, se ha venido consolidando cada vez más. El histórico papel de un Estado promotor y regulador en los subsectores frutícola, forestal y agroindustrial, los cuales se han caracterizado por su fuerte dinamismo, resultó determinante en su impulso inicial. Las políticas aplicadas en materia de aranceles y de tipo de cambio, han apoyado de manera fundamental al modelo exportador. Pero también las ventajas comparativas, la desregulación del comercio exterior y un ambiente propicio para impulsar la inversión privada y gestión empresarial, han favorecido a una exitosa inserción del sector agropecuario en el mercado internacional.

## CONCLUSIONES

Excepto el periodo 1981-1983, cuando las condiciones adversas de los mercados externos actuaron en contra del sector, en términos generales, la agricultura chilena se vio beneficiada con la apertura comercial y otras medidas desregulatorias, volviendo más funcionales y flexibles los mercados y factores de producción. Es importante señalar que, a partir de 1984, el Estado tuvo una activa participación para contrarrestar el impacto de las fluctuaciones del mercado internacional sobre la agricultura chilena mediante diversos mecanismos, entre ellos, el reestablecimiento de las bandas de precios, una intervención mínima en la comercialización de productos básicos y la reducción de aranceles. Además, se fomentaron las exportaciones no tradicionales y se impulsó la infraestructura de riego. Esto permitió la recuperación del crecimiento de la producción agropecuaria.

En otras palabras, el tradicional papel de un Estado promotor y regulador en los subsectores frutícola, forestal y agroindustrial, los cuales se han caracterizado por su fuerte dinamismo, resultó determinante en su impulso inicial. Sin embargo, las políticas aplicadas posteriormente en materia de aranceles y de vinculación con el exterior mediante acuerdos comerciales con diversos países de América, Europa y Asia, vinieron a apoyar de manera fundamental al modelo exportador chileno. Además, las ventajas comparativas que le confiere su posición geográfica con respecto a otros países y un ambiente propicio para impulsar la inversión privada y la gestión empresarial, han favorecido

a una exitosa inserción del sector agropecuario chileno en el mercado internacional.

Los sectores que se vieron más favorecidos con la desregulación y liberalización de la agricultura chilena fueron principalmente las empresas exportadoras de frutas como manzana, uva y pera; la industria forestal; y la agroindustria, particularmente la relacionada con el procesamiento de productos como azúcar, cebada, leche, arroz, uva, carne de cerdo y de aves, jugos y pastas. Lo que significa que en Chile se ha dado una significativa inserción en los mercados internacionales por parte de los grandes y medianos productores agropecuarios, principalmente de las regiones irrigadas y de aquellas regiones agrícolas con una adecuada capacidad tecnológica y de gestión.

No obstante, a partir de 1990, procurando mantener los rasgos esenciales del modelo, se planteó la necesidad de una mayor equidad como condición indispensable para el desarrollo integral del campo chileno, puesto que la misma apertura y reforma estructural del sector agropecuario habían generado una marcada concentración y exclusión en el medio rural. Fue así como la política agrícola puso un énfasis especial en el fortalecimiento de la ruralidad, en reconocimiento a la heterogeneidad de los agentes productivos, planteándose como uno de los principales objetivos la inserción de los pequeños productores en los mercados nacional e internacional, mediante diversos instrumentos que incluyeron el subsidio al riego y la fertilización, así como el impulso a las organizaciones de productores.

En este contexto, los grandes y modernos productores empresariales se han adecuado satisfactoriamente a las reformas y ajustes y a las nuevas condiciones de apertura y se insertan con mayor dinamismo en el mercado internacional con base en adecuados niveles de gestión y tecnología. Por otro lado, está el pequeño productor con potencial agropecuario que ha recibido apoyo en asistencia técnica, gestión, comercialización y financiamiento por parte del Estado para mantenerse en el mercado.

Para finales de los noventa y principios de la década reciente, se observa que la agricultura chilena experimentó un menor dinamismo básicamente como consecuencia del errático comportamiento de los mercados agrícolas internacionales, lo cual ha debilitado el crecimiento y afectado la rentabilidad de la producción agrícola. Esto significa que si bien la agricultura chilena ha logrado avances importantes en cuanto a productividad y competitividad,

también es cierto que se ha vuelto mucho más vulnerable a las fluctuaciones de los mercados agrícolas internacionales de lo que anteriormente era.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARIZTIA DE CASTRO, Ricardo. «Desafíos de la globalización para la agricultura de Chile», Octubre de 2003, Santiago de Chile.
- CANALES CERÓN, Alejandro (1996). «La modernización del agro chileno en los ochenta», en *Agricultura y Desarrollo Regional en la Cuenca del Pacífico*, APORTES de la Universidad de Colima, vol. 7, núm. 11, México.
- CEPAL (1998). «Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales». Santiago de Chile: FAO.
- COEYMANS, Juan Eduardo and Yair Mundlak (1993). «Chilean Agriculture in a Changing Economic Environment» en *The Bias Against Agriculture, Trade and Macroeconomic Policies in Developing Countries*, International Center for Economic Growth and The International Food Policy Research Institute, San Francisco, USA.
- COX, Maximiliano (1983). *La agricultura Chilena, 1974-1982*. Santiago de Chile.
- (1993). *La pequeña agricultura chilena: condiciones actuales y perspectivas*. Desarrollo Campesino S. A., Chile.
- DUBREUCQ, Anne (1994). «Los cambios agrarios en Chile bajo Pinochet, una nueva geografía económica», en *Agriculturas y campesinados de América Latina. Mutaciones y recomposiciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ERRÁZURIZ, Luis Felipe y Eugenia Muchnik. «Visión Crítica de la agricultura chilena y sus políticas», Centro de Estudios Públicos, Documento de trabajo No. 245, Santiago de Chile, marzo de 1996.
- FRENCH-DAVIES, R. y O. Rosales (1998). *Chile: Crecimiento, empleo y equidad*. CEPAL.
- KAY, Cristóbal. «Globalización, agricultura tradicional y reconversión en Chile», en *Comercio exterior*, agosto de 1996, México, D. F.
- MUCHNIK, Eugenia. «Subsidios y ayudas al sector agroalimentario chileno: integración y competitividad», LC/R 1724, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, 1997.

- MUÑOZ, Oscar y Hugo Ortega (1994). «La agricultura chilena y la política económica, 1974-1988», en *Modernización y estancamiento. La agricultura latinoamericana en los años noventa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). «Compendio Estadístico Silvoagropecuario, 1990-2004», Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile, 2005.
- . «Inserción de la agricultura chilena en los mercados internacionales», Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile, 2006.
- . «Panorama de la agricultura chilena», Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile, diciembre de 2005.
- PALMA ARANCIBIA, Cristian, «La política agrícola en la apertura de la economía: El caso de Chile», Naciones Unidas, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1993.
- PORTILLA R., Belfor, *La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2000.
- VALDÉS, Alberto, «Critical Issues in Sequencing of Reforms: Lessons of Experience from Early Reformers», *Agriculture in Liberalizing Economies: Changing Roles for Governments. Proceedings of the Fourteenth Agricultural Sector Symposium*, The World Bank, Washington, D. C., 1995.
- VENEZIAN, Eduardo and Eugenia Muchnik, «Learning from Experience of Chile», *Agricultural Research in an Era of Adjustment Policies, Institutions and Progress*, Economic Development Institute of The World Bank and International Service for National Agricultural Research, Washington, D. C., 1995.



## II. La participación comercial de México y Brasil, diferencias, similitudes e intercambio mutuo, 2000-2008

Marta G. Loza Vázquez<sup>1</sup>

### PRESENTACIÓN

Desde mediados de la década de 1980 los gobiernos neoliberales tanto de México como de Brasil implementaron la política de mercado abierto y buscaron multiplicar sus tratados comerciales en el mundo, emprendiendo procesos de transformación productiva para reformar estructuras tradicionales que impedían desarrollar ambos objetivos. La apertura comercial externa e interna se convirtió en el mecanismo renovado para conseguir el desarrollo económico, considerando particularmente el crecimiento de las cifras macroeconómicas, asociadas al comercio mundial, como el principal indicador cualitativo por encima de los resultados —positivos o negativos— del comportamiento económico interno.

Los resultados de la macroeconomía registrados por Brasil y México les sitúan como las economías más activas en América Latina en lo que va del siglo XXI. La notoriedad alcanzada en su internacionalización económica es consecuencia tanto de su capacidad individual de movilidad internacional, como de su desempeño dentro del bloque comercial al que pertenecen. Como sabemos, México es el único país latinoamericano participante en el modelo panamericano, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y Brasil pertenece al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), desarrollado entre cuatro socios latinoamericanos.<sup>2</sup> Ambos países tienen resultados positi-

---

1 Profesora Investigadora del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara. Contacto: lozavamar@gmail.com

2 Consideramos los socios iniciadores, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay porque aunque Venezuela fue admitida en el 2006 aún está en proceso de adhesión, por lo tanto las cifras que reporta MERCOSUR desde el año 2000 consideran a los socios originales.

vos al interior de su Sistema de Integración Regional (SIR); en cuanto a la diversificación comercial con otras áreas del mundo, se observan diferencias considerables entre ambas naciones.

Este artículo muestra en una primera parte las comparaciones básicas de México y Brasil en el comercio global y en la integración regional, desde el año 2000 hasta 2008, tomando como indicativos los índices macroeconómicos generales;<sup>3</sup> le sigue un breve análisis sobre el papel de ambos países en la geoeconomía internacional y regional; finaliza tratando la relación mexicano-brasileña.

### COMERCIO GLOBAL E INTEGRACIÓN REGIONAL DE MÉXICO Y BRASIL

El aumento de la movilidad macroeconómica de México y Brasil los llevó a ser considerados por la Organización Mundial del Comercio entre los principales países participantes en el comercio internacional; entre los años 2000 y 2007, Brasil ocupa en promedio el lugar 25 en exportación y el 27 en importación mundial. México por su parte, en promedio está en el lugar 13 de ambas categorías.

Los principales productos de exportación brasileños son primero, bienes intermedios y de capital: industria manufacturera, siderúrgica, automotriz, aeronáutica; segundo, los de industria extractiva —minerales, incluyendo el petróleo— y en tercero, bienes primarios (Ministério de Desenvolvimento, 2008: 3). En México la exportación va inicialmente ligada a la industria extractiva: aceites crudos de petróleo y carbón bituminoso; le siguen la industria electrónica y los productos parciales automotrices; y después están los productos agropecuarios y la industria de otros tipos de extracción —sin petróleo ni carbón (Bancomext, 2007: 10).

En cuanto a los productos que se importan, Brasil compra bienes intermedios: partes y accesorios automotrices, circuitos y microestructuras electrónicas, partes de equipos de comunicación, etc.; después bienes de capital: máquinas y aparatos mecánicos, de telecomunicaciones, equipos de cómpu-

---

3 Las cifras del año 2008 comprenden los meses de enero a septiembre.

to; luego petróleos y combustibles y finalmente bienes de consumo: medicina humana y animal, aceite comestible, trigo, abonos (Ministério de Desenvolvimento, 2008: 4).

México también importa por categorías, bienes intermedios: piezas y partes eléctricas, refacciones automotrices, emisores y receptores de telecomunicación, conductores; bienes de consumo: gasolina, automóviles de turismo y de personal, medicamentos, carne, ropa, gas, leche; y finalmente bienes de capital: equipos de cómputo, vehículos de mercancía, herramientas diversas, telefonía, emisores (Bancomext, 2007: 8).

Desde el 2003, en ambos países la actividad manufacturera ha ido colocándose como fuente activa de su comercio mundial, llegando inclusive en México a superar las exportaciones de petróleo en 2007. Cabe hacer notar que las principales industrias exportadoras manufactureras son filiales brasileñas o mexicanas de las grandes empresas multinacionales.

Las principales empresas mundiales participantes en la economía latinoamericana desde hace más de quince años se ubican principalmente en México y Brasil, encabezadas por la poderosa industria automotriz:<sup>4</sup> General Motors, Volkswagen, Chrysler, Fiat, Ford, Nissan; luego las relacionadas con productos petroleros y químicos: Shell, Gessy Lever, Hoescht, Texaco, Mobil, Esso, Michelin; en maquinarias y equipos, responsables de la industria maquiladora: IBM, Procter Gamble, Hewlett Packard, General Electric; en las comunicaciones resalta Telefónica y Telecom; y en alimentos y comercio Nestlé, Carrefour, Pepsico, Coca Cola, Parmalat, entre otras.

Como coadyuvantes de los procesos productivos y comerciales, debe señalarse el papel del mercado financiero transnacional, sea en la compra directa de bancos, como generadores de créditos y también a través de servicios financieros ligados al consumo minorista: BBV, ABN AMRO - Santander, City Bank HSBC, Deutsche Bank, Scotiabank, Citigroup y Scotiabank (Cepal, 2007).

Presentamos en las tablas 1 y 2 de los Anexos el resumen del desarrollo de comercio exterior de ambos países en el periodo 2000-2008. En la primera

4 El impulso al comercio entre México y Brasil fue precisamente producto de las necesidades de complementación de abastecimiento del mercado automotriz, punto al que después volveremos.



tabla vemos que el volumen de comercio exterior mexicano es mayor al brasileño;<sup>5</sup> la participación de México en el TLCAN le permite tener cifras mayores de exportación que Brasil, ya que la economía mexicana es fundamentalmente proveedora de la industria norteamericana. Eso significa que la enorme demanda de los Estados Unidos activa la producción mexicana en aquellos rubros que le son necesarios.

Cuando se observa la tabla 2, vemos que México vendió y compró casi en las mismas proporciones: 49.18% / 50.81%, siendo la balanza ligeramente negativa en 1.63%. Al ver las proporciones brasileñas, este país vendió más de lo que compró: 57.45% / 42.96%, pero su balanza es positiva en 14.08%. En términos generales la comparación es favorecedora a Brasil; solamente en el año 2000 tuvo una balanza negativa; México por su parte, ha presentado balanzas negativas continuas, que en el periodo 2007 presenta un déficit de 82.4% respecto al año anterior (Bancomext, 2007: 3).

### **Diversificación económica mundial y regional de Brasil y México**

La vecindad entre países es el principio de la integración y la más fuerte ventaja para el crecimiento económico mutuo, pero también puede disminuir el intercambio con otras regiones. Es el caso México, cuya vecindad con la potencia comercial estadounidense, al mismo tiempo que le otorga ventajas, le ha entorpecido tener nexos comerciales diversificados.

En el caso de Brasil, su participación económica mundial es más diversa, pero al contrario de México, el nivel comercial mantenido con sus socios MERCOSUR, quienes deberían constituir su principal mercado, es rebasado por el intercambio exigido por la industria transnacional posicionada en los centros económicos extrarregionales.

En la tabla 3 se muestran las cifras de la distribución del comercio mexicano con sus socios principales. Para el periodo 2000-2008, exceptuando el

---

5 Considerando que faltaría el último trimestre del 2008, la diferencia neta de US\$ 2'067,942 billones; Brasil exportó US\$ 891,723 millones menos que México; en importaciones, México compra US\$ 1'176,219 billones más que Brasil.

TLCAN, las exportaciones mexicanas hacia otras regiones mundiales es de apenas 12.8% del total; la diferencia entre TLCAN y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE), el segundo bloque comprador, es de 82.88%. En un nivel bilateral, los países que demandan combustible crudo han sido los mayores compradores de México.<sup>6</sup>

En la tabla 4 de importaciones generales de México, observamos que aunque hay un poco más de diversificación en las compras mexicanas, la importación desde otras regiones mundiales vuelve a ser mucho menor que la proveniente del TLCAN. Hay una diferencia de 47.75% respecto a Asia, su segundo bloque vendedor. Los países del oriente tienen índices más altos de intercambio con México que Europa, porque lo abastecen de elementos fundamentales para la industria maquiladora y automotriz. Graficamos a continuación las exportaciones e importaciones mexicanas establecidas con cada uno de los cuatro bloques, además la diversificación que desarrolla en su interior (ver gráficas 1 y 2).<sup>7</sup>

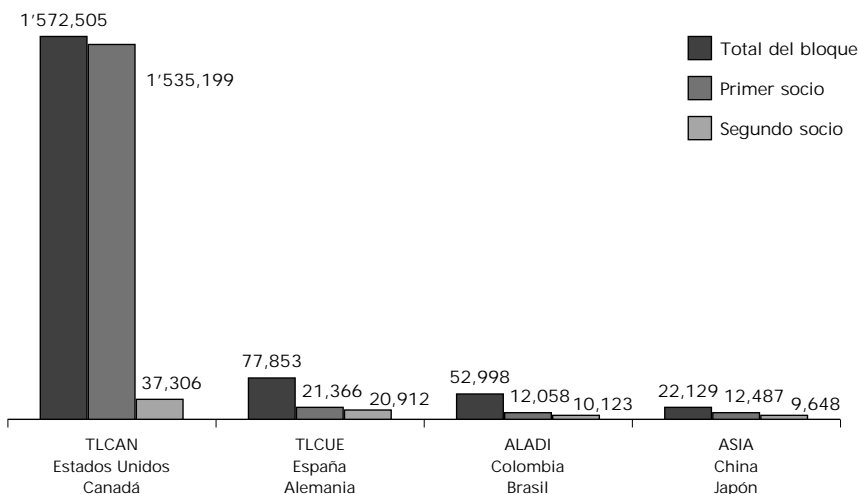
Juntando ambos indicadores, exportación-importación por bloques económicos, podemos percatarnos en la tabla 5 que México en los últimos ocho años solamente tiene balanza positiva con el TLCAN. Ha continuado la tendencia deficitaria general de hace más de quince años. El promedio anual en los últimos 9 periodos es de -59,581 md. Aunque ha habido esfuerzos continuos de México para firmar tratados de libre comercio en el mundo entero, las cifras arrojadas resultan mínimas, como pueden observarse en la tabla 6.

Pasemos al caso Brasileño. La tabla 7 muestra una distribución más equilibrada de sus exportaciones. La venta hacia la Unión Europea (UE), su principal socio comprador, guarda una diferencia de 0.91% con el TLCAN; la diferencia con el bloque que menos compra a Brasil, Asia, es de apenas 8.95%. Si vemos las cifras generales del periodo para el resto del mundo, tienen un

6 Esa razón llevó a que entre los años 2002-2004 uno de los principales compradores de México haya sido Aruba, por encima aún de Brasil, el décimo cuarto socio al inicio de la década. Aruba (Territorio Holandés de Ultramar), antiguamente «Isla de Sotavento» es una ex colonia holandesa en las Antillas Menores, importante compradora de petróleo crudo porque su industria es la refinación petrolera, para abastecer a Europa de gasolina y de otros derivados.

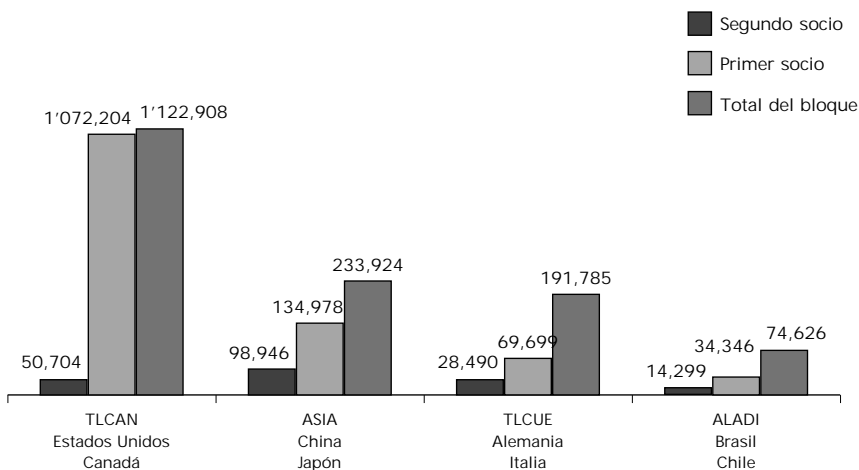
7 Las importaciones desde China muestran una tendencia creciente, inclusive desbancaron a las japonesas en 2003. En el bloque ALADI, Brasil es el principal exportador a México, abasteciéndolo de piezas automotrices.

**Gráfica 1.** Distribución de las exportaciones mexicanas hacia cuatro regiones representativas de su intercambio, 2000-2008  
Millones de dólares



Fuente: Gobierno de México: Secretaría de Economía. Negociaciones Comerciales. Estadísticas de Comercio Internacional. Disponible en <<http://www.economia.gob.mx>>.

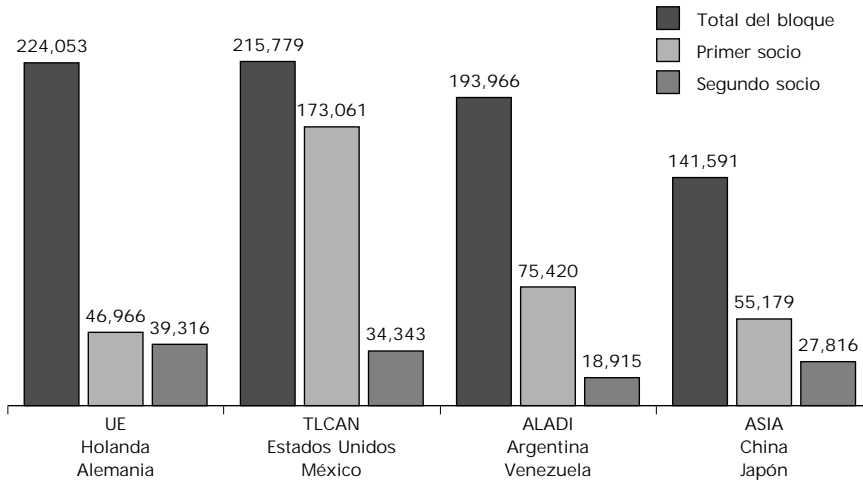
**Gráfica 2.** Distribución de las importaciones mexicanas desde cuatro regiones representativas de su intercambio, 2000-2008  
Millones de dólares



Fuente: Gobierno de México: Secretaría de Economía. Negociaciones Comerciales. Estadísticas de Comercio Internacional. Disponible en <<http://www.economia.gob.mx>>. Acceso en enero 2009.

porcentaje de 14.94%, casi el mismo que mantiene con Asia.<sup>8</sup> Graficamos la distribución por bloque, considerando sus dos socios principales.

**Gráfica 3.** Distribución de las exportaciones brasileñas hacia cuatro regiones representativas de su intercambio, 2000-2008  
Millones de dólares



<sup>1</sup> Enero-septiembre 2008.

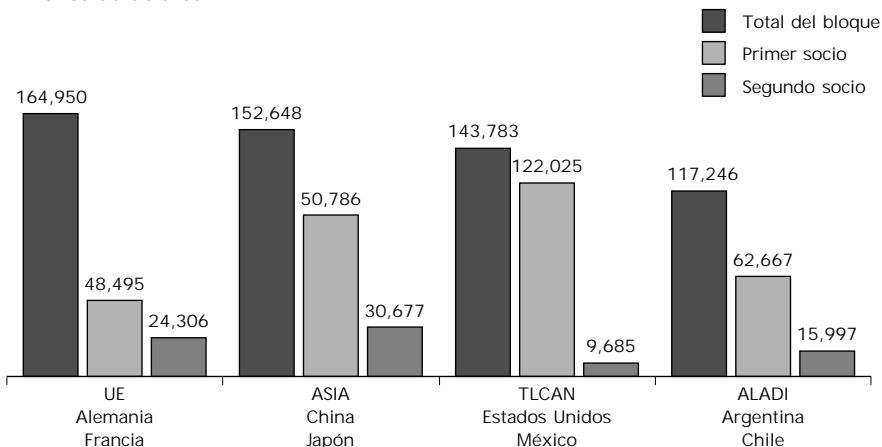
Fuente: Governo do Brasil. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.  
Disponible en <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna>>. Comercio exterior.  
Estatísticas do comércio exterior. Países e blocos. Acceso en enero 2009.

En cuanto a la importación brasileña, la tabla 8 muestra su distribución. La diversificación es igualmente proporcional con los cuatro bloques mundiales y con el resto del mundo. La UE se mantiene primero, pero Asia vende más a Brasil que el TLCAN. La ALADI, que contempla a sus socios MERCOSUR, ocupa como bloque el tercer lugar, con cifras de venta casi equivalentes a las del resto del mundo.<sup>9</sup> La gráfica 4 presenta la distribución por regiones y sus respectivos socios principales:

8 Desde 2007 se ha presentado un crecimiento de exportación de manufacturas brasileñas a regiones como Europa Oriental, Oriente Medio y África.

9 Al igual que pasa con México, Asia ha mantenido un crecimiento de sus ventas a Brasil, desbancando en 2005 al TLCAN como su segundo bloque vendedor; China también ha colocado a Japón como segundo socio asiático.

**Gráfica 4.** Distribución de las importaciones brasileñas desde cuatro regiones representativas de su intercambio, 2000-2008  
Millones de dólares



<sup>1</sup> Se considera al MERCOSUR en este indicador.

Fuente: Governo do Brasil. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponible en <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna>. Comercio exterior. Estatísticas do comércio exterior. Países e blocos. Acceso en enero 2009.

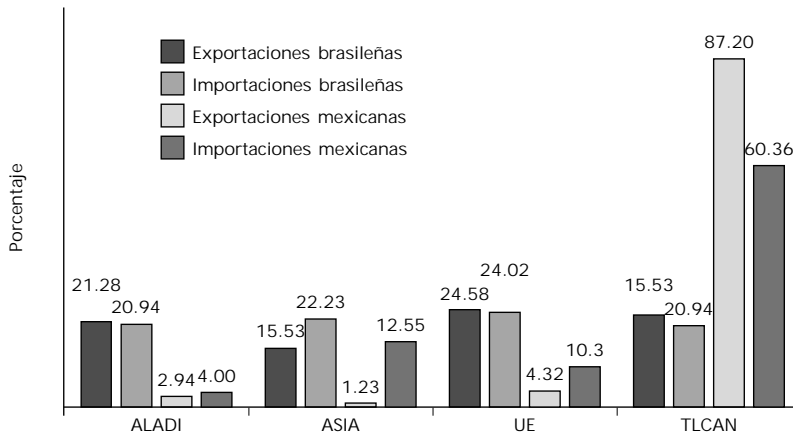
En las cifras de Exportaciones-Importaciones brasileñas por países o bloques, tabla 9, podemos ver que hay una proporción equilibrada; con la UE, el TLCAN, la ALADI y el resto del mundo la diferencia entre compra-venta no excede los 5 puntos porcentuales. Asia es el único bloque con que Brasil mantiene déficit en la balanza comercial.<sup>10</sup>

En cuanto a su comercio con los países de la ALADI, le representan el 19.47% del comercio exterior total brasileño. En estas cifras se consideran otros países latinoamericanos además de sus socios MERCOSUR, SIR que analizado por separado, tiene un porcentaje de apenas 10.23 puntos en el comercio brasileño, índice bajo considerando que este sistema es la prioridad en la política exterior brasileña.

Comparamos gráficamente el comportamiento de la diversificación comercial de México y Brasil y tenemos el siguiente resultado:

<sup>10</sup> Asia le provee productos intermedios para la producción brasileña que a su vez exporta a otras partes del mundo.

**Gráfica 5.** Comparación de la diversificación comercial de México y Brasil por bloques y áreas económicas, 2000-2008<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Enero-septiembre 2008.

Fuentes: Gobierno de México. Secretaría de Economía. Negociaciones Comerciales. Estadísticas de Comercio Internacional. Disponible en <<http://www.economia.gob.mx>>. Acceso en enero 2009.

Governo do Brasil. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna>>. Comercio exterior, estatísticas do comercio exterior. Países e blocos. Acceso en enero 2009.

Para finalizar este apartado, debemos mencionar que a nivel bilateral el principal socio tanto para México como para Brasil es Estados Unidos, confirmando la tendencia presentada desde el fin de la segunda guerra: 18.46% del comercio brasileño y 71.12% del mexicano, del 2000 al 2008.<sup>11</sup>

### **Comercio regional: Brasil-MERCOSUR, México-TLCAN y diversificación interna**

En la relación que ambos países mantienen al interior de sus bloques, vemos en la tabla 10 una balanza comercial favorable de los dos países, pero México tiene en su sistema de integración la principal actividad comercial, cosa que

11 En el periodo analizado las exportaciones brasileiras a ese país fue de \$173,061 millones de dólares, el 18.98% de su total. En importaciones, \$122,025 millones de dólares, equivalente a 17.77%; el comercio global a EE.UU. en números netos es de \$295,086 millones de dólares. Las cifras de México se exponen en el análisis con el TLCAN.

no sucede con Brasil, donde el MERCOSUR es apenas su tercer socio en cuanto a bloques comerciales.

La diversificación interna muestra asimetrías. En el TLCAN existe también una desproporción en la distribución comercial de México: en el periodo analizado, las exportaciones totales son de US\$ 1'572,505, siendo dirigidas en 97.62% a los Estados Unidos —US\$ 1'535,199 millones— y a Canadá apenas el 2.37% —US\$ 37,306 millones—. Una diferencia entre el primero y segundo socio de 95.25%. Las cifras generales se reportan en la tabla 11 de los anexos.

En importación la diferencia entre el comercio con Canadá y Estados Unidos es de 90.97%. El primero exportó a México apenas \$50,704 millones de dólares, en cuanto los estadounidenses lo hicieron con \$1'072,204 millones de dólares. Nos damos cuenta que a nivel general México tiene una balanza favorable con el TLCAN y en particular con Estados Unidos, sin embargo, en el comercio con Canadá, aunque sean cifras mínimas, reporta déficit, de -2.14% dentro del SIR, y de -0.65 a nivel general.

Brasil, según las cifras presentadas en la tabla 12, tuvo balanza negativa con el MERCOSUR en los cuatro primeros años del periodo analizado; se estabilizó en 2004. El déficit coincide con la caída económica Argentina, cuando Brasil tuvo que mantener sus compras para el equilibrio del propio SIR.

Lo más importante es señalar que la asimetría también se presenta en MERCOSUR. Argentina acapara el comercio brasileño con un promedio de 85%, comparado con el 7.6% de Uruguay y el 7.5% de Paraguay. A quince años de creación del MERCOSUR, se hace evidente que sólo las economías fuertes se benefician de los tratados; queda cuestionada la viabilidad de los esfuerzos por hacer participar a las economías más débiles para que se fortalezcan con el tratado, que quedan entonces a nivel de la voluntad —y retórica política.

#### BRASIL Y MÉXICO EN LA GEOECONOMÍA INTERNACIONAL Y REGIONAL. LAS DIFERENCIAS

En el juego capitalista de la era neoliberal, México y Brasil ofrecen casi las mismas ventajas para el mercado internacional, porque ambos tienen los dos

recursos clásicos de las economías dependientes: *materia prima abundante* y *fuerza de trabajo disponible*, y por lo mismo, *barata*. También, bajo las exigencias del mercado y finanzas, las dos «economías emergentes» ofrecían todavía *estabilidad política* para garantizar la inversión interna-externa; *reestructuración productiva* para garantizar los requisitos del libre mercado; *clase empresarial estable* para garantizar tanto sociedades transnacionales como producción de mercancías internas; *padrones de consumo condicionados*, para garantizar la compra de productos multinacionales; *estructura básica de fuerza represiva estatal* que aún podía garantizar el control de la delincuencia y la violencia social.

En el globalismo,<sup>12</sup> ser semejante es paradójico: por un lado es útil porque permite la estandarización de comportamientos que potencialmente integran una comunidad; de otro, significa forzar la competencia entre iguales para ofrecer mejores ventajas y ser efectivamente considerado. Para nuestros países latinoamericanos el resultado es la separación, que en mayor grado afectó a México y Brasil.

La geopolítica continental y la lógica regional se impusieron en la integración, siendo la entrada de México al TLCAN la marca de una nueva actitud latinoamericana en el comercio mundial. Uno de los países de más tradición, cultura de lengua latina, rompió con su papel de representante de los países latinoamericanos ante las naciones industrializadas, iniciado desde el propio Congreso de Panamá de 1826, y se trasladó al «otro lado» (Palacios, 2001: 245), convirtiéndose nada menos que en embajador del panamericanismo, colocándose como ejemplo de que podía existir la apertura del mundo desarrollado hacia países «subdesarrollados» como él.<sup>13</sup>

12 Llamamos *globalismo* a la característica de globalización económica neoliberal, para diferenciarla de la tendencia de globalización general.

13 La apertura comercial se convirtió en la base de la política exterior mexicana; con ella fue modificada su tradición diplomática de participación activa en las negociaciones políticas internacionales, basada en el principio de la no intervención, en el respeto a los mandatos de las Naciones Unidas, y en una serie de fundamentos resumidos en la llamada «Política Estrada», que permitió al país colocarse como interlocutor importante en los foros mundiales, y haber tenido logros en momentos claves de la historia del siglo XX, como la proclamación del «Tratado de Tlatelolco» por la no proliferación armamentista de la energía nuclear, o su mediación en conflictos armados, como el colombiano y la pacificación de América Central - Grupo Contadora y Esquipulas.



Brasil reaccionó con pesimismo en general. En la retórica política, señaló que la actitud de México rompía el bloque histórico latinoamericano. El MERCOSUR se convirtió, a partir de ahí, en una prioridad para el gobierno brasileño, iniciando también su proceso de liderazgo interior, a pesar que por varios años el régimen argentino de Carlos Saúl Menen (1989-1999), prototipo de gobierno neoliberal latinoamericano, habría de luchar para dirigir ese SIR.

Años después, surgiría la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) la que fue proyectada bajo los mismos parámetros que el TLCAN; la principal inquietud de los países latinoamericanos fue que repitiese los términos de subordinación bajo los cuales México fue incorporado al tratado norteamericano. Sin embargo, ante los temores y sobre todo, por la experiencia de la crisis económica mexicana de 1994-1995, percibida como consecuencia de la reestructuración económica exigida al país para desenvolver el libre comercio en asociación directa con Estados Unidos, las negociaciones para la formación de la ALCA mostraron mayor flexibilidad. Los condicionamientos colocados por Brasil, o por Argentina, hasta por la propia Venezuela en las negociaciones, no provocaron en los estadounidenses una actitud de rechazo instantáneo como pasó en las duras negociaciones con México, por el contrario, los estadounidenses se mostraron abiertos a la discusión.

Aún la «flexibilización» negociadora, en la Quinta Cumbre de las Américas —noviembre del 2005—, el MERCOSUR y Venezuela harían un frente común para neutralizar el impulso que Estados Unidos dio al ALCA. La llamada «co-presidencia para las negociaciones finales», compartida por Estados Unidos y Brasil, muestra la lucha de las dos posturas políticas sobre el libre comercio: el primero a favor de la que ha funcionado en el TLCAN —visión compartida por el gobierno mexicano— y el segundo, que intenta la revisión general de los términos del tratado y de la adhesión.

Brasil y México, en cuanto al discurso geopolítico continental, podrían ser considerados antagónicos por pertenecer uno al TLCAN y otro al MERCOSUR, y en los últimos años por las diferencias ante el ALCA, aunque en la práctica, ejerzan los mismos principios del integracionismo subordinado.

Según nuestro punto de vista, el análisis simple de las estadísticas del comercio mundial de ambos países latinoamericanos y su comportamiento

dentro de los bloques respectivos, confirman la idea de *Integración Subordinada* que hemos desarrollado en otros espacios.<sup>14</sup>

Podemos definir la integración subordinada como un mecanismo teórico-instrumental que intenta crear una región comercial extendida por toda América, que en la práctica termina sujetando a las subregiones latinoamericanas a los criterios de las empresas transnacionales y a los intereses estadounidenses en su competencia por la hegemonía del mercado mundial. Se apoya en los criterios del *globalismo*, aceptados y practicados por las elites económicas y políticas nacionales (Loza, 2007: 102).

En América Latina la integración ha tenido dos sentidos: como proceso político-ideológico, es decir, un proyecto para unificar naciones con base en sus similitudes históricas y culturales, con pocos resultados, inclusive usada como recurso retórico; también como proceso económico: política de Estado para procurar el desarrollo económico, explorando sobre todo las posibilidades de intercambio comercial, intentando integrar los mercados para aprovechar su complementariedad y las ventajas que ofrecen, organizando estrategias coordinadas por los SIR (Loza, 2007: 78).

Desde la posguerra el contenido concreto de la integración en Latinoamérica se ha definido en esta segunda vertiente, política de Estado, económica, particularmente comercial. Y también es un fenómeno social matizado por la historia de cada región, por los objetivos que pretenden cada SIR y por los intereses de los Estados nacionales que lo impulsan. Con todo, su característica constante es la subordinación.<sup>15</sup>

14 Es un tema que trabajamos desde la tesis de maestría: Loza Vázquez, Martha. *La integración subordinada en América Latina*: la propuesta del Foro de São Paulo, octubre de 1997. 247 f. Tesis (Maestría en Ciencias Sociales) Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1997; que ampliamos en los estudios de doctorado (Loza, 2007) y que puede ser buscada en el artículo «Sociología de la integración Regional» en Revista Electrónica Configuraciones Latinoamericanas, disponible en <[http://www.cucsh.udg.mx/sitios/revista\\_configuraciones](http://www.cucsh.udg.mx/sitios/revista_configuraciones)>

15 Lejos de pensar la subordinación como sinónimo de «victimización», debe aclararse que los agentes que en ella participan son plenamente conscientes de los mecanismos que se requieren para que los países se beneficien de la economía global. Actúan consecuentes con las reglas financieras globales y las necesidades de la industria trasnacional para mantenerse activos y conseguir asociaciones económicas que beneficien a las naciones participantes. Internamente se comprende también que hay actividades prioritarias para la economía de exportación, y si se piensa mantener una actitud productiva, se debe canalizar las necesidades de grupo a las necesidades del mercado. Son las reglas para crear la riqueza, eficaces, aunque no precisamente éticas.

Este tipo de integración ha sido mucho más eficiente particularmente para México y Brasil porque ha generado recursos suficientes para mantener la estabilidad económica y financiera, también ha ampliado la capacidad productiva de ciertos agentes económicos y el desarrollo en ciertas zonas de los países.

Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos el Estado no desarrolló una estructura de contención para contra balancear los efectos negativos de la apertura comercial (seguro de pérdidas, inversión para elevar la productividad en otras ramas no exportadoras, condiciones para un mercado interno con capacidad de compra, etc.). Tampoco ha garantizado marcos regulatorios para la distribución de las grandes ganancias provenientes del intercambio global.

Por eso mantenemos que socialmente la integración subordinada genera una situación radical de privilegios para ciertos grupos y la exclusión para otros, porque aunque es sabido que en la competencia capitalista siempre se beneficia a unos grupos sobre otros, el neoliberalismo hizo de la igualdad de oportunidades un asunto de pocos, generándose una verdadera exclusión para aquellos que no cumplen las condiciones de participación en las actividades prioritarias para el intercambio regional.

En la integración subordinada las decisiones sobre las políticas económicas han sido monopolizadas por años a través de los organismos financieros y por las empresas mundiales, guiados por los parámetros del ya histórico Consenso de Washington. A nivel continental se excluyen naciones y SIR menos fuertes. En el espacio interno de los sistemas, se ratifica la hegemonía de los países que tienen más posibilidades de involucrarse en el círculo del capital global. En el ámbito nacional, se excluyen grupos económicos no prioritarios y actores políticos opositores. Podemos preguntarnos si en el actual contexto mundial las medidas que anuncian los Estados —particularmente el gobierno de Brasil—, en cuanto a crear marcos normativos de mayor intervención, revertirán esta tendencia.

Brasil y México han sido de esa manera dos actores fundamentales no solo de la integración regional, también de la apertura económica global por los resultados económicos que obtuvieron en los últimos veinte años.

Las diferencias entre México y Brasil se observan también a nivel diplomático. México asumió por muchos años un liderazgo en América Latina

muy importante; encabezó las demandas sociales indispensables para el desarrollo, argumentando la distensión mundial como una plataforma fundamental para el bienestar. Rebasó incluso a la región latinoamericana, y fue considerado como voz del entonces llamado «Tercer Mundo». Sin embargo, desde la llegada de los gobiernos neoliberales, fue perdiendo paulatinamente la energía a favor de las demandas sociales ante foros mundiales, su papel propositivo para la solución de problemas complejos de la región y sobre todo, la capacidad conciliatoria para casos de luchas populares. Se convirtió en ejemplo regional de cómo la aceptación de los nuevos criterios neoliberales podían sacar a los países subdesarrollados del atraso generado por estructuras obsoletas.

Entretanto Brasil a partir de 2000 fue asumiendo un papel más importante en el escenario mundial, «relevando», podríamos decir a México como la voz diplomática de los países ahora llamados «emergentes». Se ha pronunciado notoriamente por la equidad en el mercado internacional y por la inclusión en las agendas internacionales de la problemática de los países pobres del mundo entero.<sup>16</sup> Ha participado en misiones internacionales de las Naciones Unidas, y ha buscado pertenecer directamente en las decisiones al postularse como miembro temporario del consejo de seguridad de la ONU —convirtiéndose en competidor de México al respecto.

## LAS APROXIMACIONES ENTRE BRASIL Y MÉXICO. INTERCAMBIO COMERCIAL

El papel que han desarrollado ambos países tanto en el juego capitalista mundial como en el terreno diplomático, ha causado diferencias y paradójicamente también similitudes.

En la historia reciente se registra un capítulo concreto —y exitoso— de cooperación diplomática entre México y Brasil, al encabezar la estrategia política que ayudó a la resolución de problemas en América Central. En 1983, México convocó a Colombia, Venezuela y Panamá para mediar en las

---

16 Este papel ha sido evidente desde la llegada al gobierno del grupo encabezado por Luiz Inácio Lula da Silva, en el poder desde 2002, cuyo segundo mandato termina en 2010.

negociaciones de paz en el llamado grupo «Contadora». En 1985, Brasil tuvo una invitación especial por la experiencia de transición democrática que vivía. Su participación sería clave para formar el *Grupo de Apoyo a Contadora*, motivando a participar a Argentina, Perú y Uruguay. La acción conjunta se repitió en 1987-88 con la creación de los Grupos «Esquipulas I» y «Esquipulas II»,<sup>17</sup> logrando la pacificación del área. Estas experiencias, en las que México y Brasil fueron actores principales, se convertirían en un ícono de la diplomacia latinoamericana por alcanzar resultados efectivos provenientes de la concertación política exclusivamente entre países de la región.

Con tales antecedentes de organización político-diplomática y con carácter solidario, los foros se dirigieron a la búsqueda de compromiso económico, en que de nuevo México y Brasil fueron los principales promotores: el llamado «Grupo de los Ocho» (Grupo Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora) instituyó el 18 de diciembre de 1986 el que sería llamado «Grupo del Río». En este caso, respondiendo a la tendencia globalista expandida por el mundo, el propósito del *fórum* fue como estableció su nombre oficial, un «Mecanismo Permanente de Consulta y Ajuste Político» para la coordinación continental de las políticas neoliberales.<sup>18</sup>

Otro factor de mutua relación en lo que va del siglo, ha sido la dependencia comercial manufacturera de México y Brasil hacia la industria transnacional. Al disminuir paulatinamente la paranoia de la aparente rivalidad irreconciliable entre el TLCAN y el MERCOSUR, en el 2001 hubo nuevas iniciativas de aproximación, debido a la necesidad de las transnacionales de mantener el contacto bilateral de complementariedad, vital para fortalecer su

---

17 Inicio de las primeras conversaciones entre los cuatro países iniciadores, en la isla Contadora del país ístmico, como mediación entre los grupos rebeldes y los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras. Las conversaciones de Esquipulas —en Guatemala— incluirían más países, procurando la pacificación de Nicaragua y la guerra civil de los «contras»; pero en general, Esquipulas fue la continuación de Contadora, logrando importantes acuerdos de pacificación de América Central en agosto de 1987.

18 El Grupo del Río se define como un mecanismo flexible de diálogo y ajuste político, el cual no posee ni agenda ni sede determinada, y cuya secretaria, temporaria y rotativa, tiene duración de un año. Ha sido foro de discusión sobre políticas concretas emanadas de las directrices del Consenso de Washington. Para la cumbre del año 2000, se incorporaron los países centroamericanos.

producción (Palacios, 2001: 351). Surgiría así el Acuerdo de Complementación Económica 55, considerado el acuerdo que impulsaría a los otros intercambios binacionales.

En el 2000 comenzó a activarse el comercio entre Brasil y México; mostramos en las tablas 13 y 14 los reportes de la Secretaría de Economía de México (SE) y del Ministério de Desenvolvimento de Brasil (MD).<sup>19</sup>

A partir de la información de la SE, obtuvimos que el total de comercio con Brasil en números netos es de \$ 44,466 millones de dólares, significa que en los últimos nueve años ocupa apenas el 1.21% del comercio exterior de México, en que las exportaciones totales son US\$ 10,123 millones, equivalente al 0.56%; y en importaciones totales: US\$ 34,343 millones, equivalente al 1.84%.

Extraídas de los números del MD, vemos que el total del comercio brasileño con México le representó \$ 38,367 millones de dólares, es decir, el 2.4% de su comercio total: exportaciones, US\$ 28,682 millones, equivalente al 3.22%; importaciones US\$ 9,685 millones, equivalente a 1.41%.

Desde el 2000, la balanza comercial ha sido favorable a Brasil. Según las cifras de la SE, México tiene un déficit de \$ 24,220 millones de dólares, o sea, que le compró 54.5% más de lo que le vendió. Los números del Ministério de Desenvolvimento, reportan una balanza favorable en US\$ 18,997, que significa que Brasil vendió 49.5% más a México de lo que compró.

Aunque se esperaba que entre las dos economías más fuertes de la región el comercio fuera de mayor volumen, los resultados son importantes, tanto en términos cuantitativos y cualitativos. Bilateralmente, en exportaciones, México es el 3er. socio de Brasil en América,<sup>20</sup> y 6to. a nivel mundial;<sup>21</sup> en importaciones ocupa lugares más bajos, en América el 6to.<sup>22</sup> y el 18vo. res-

19 Como se podrá observar existen diferencias entre las cifras reportadas por la Secretaría de Economía de México y el Ministério de Desenvolvimento de Brasil. La parte mexicana reporta 1. que las exportaciones incluyen fletes más seguros; 2. que las importaciones son según el valor aduanal; 3. que todos los datos incluyen cifras definitivas, temporarias y de las que provienen de la maquila, y 4. que las cifras por los procedimientos de elaboración, podrán tener cambios posteriores.

20 Estados Unidos, Argentina y México.

21 Estados Unidos, China, Argentina, Holanda, Alemania y México.

22 Estados Unidos, Argentina, Chile, Canadá, Bolivia y México.

pectivamente.<sup>23</sup> Para México, en exportaciones Brasil es su 6to. socio en América<sup>24</sup> y 8vo. mundialmente;<sup>25</sup> en importaciones, Brasil está en 3er. lugar entre los países de América<sup>26</sup> y es el 6to. entre otros países del mundo<sup>27</sup> (Secretaría de Economía).

Si se detuviera el comercio entre los dos países, Brasil sería más afectado cuantitativamente, porque aunque los índices son pequeños, dicen que el comercio mexicano le ha dado en los años del periodo, el 2.4% de su volumen total, mientras que a México su comercio con Brasil le representó sólo el 1.21%. Además, la balanza de 50% favorecedora a Brasil motiva la continuidad de inversión en los negocios con México.

Sin embargo, para México sería también negativo en un sentido cualitativo, porque Brasil le provee bienes intermedios y de capital, sobre todo automotrices, que le permiten a su vez producir mercancías que le otorgan una presencia muy importante en el comercio internacional.

Al observar el comportamiento de su comercio por años, ambos registros coinciden en que las exportaciones mexicanas a Brasil tuvieron una baja en 2002 y 2003; pero a partir de ahí, si tomamos como base de cálculo las estadísticas de la SE, tuvo un crecimiento promedio de 382 millones de dólares por año. Las cifras de 2008, hasta septiembre superan las exportaciones de 2007. En mercancías compradas a Brasil, el crecimiento anual es mayor y sostenido desde el 2000 hasta 2007, el promedio de incremento anual es de 539 millones de dólares.

El intercambio entre México y Brasil en el periodo 2000-2008, se ha dado fundamentalmente bajo el Tratado de Complementación Económica, 53 (ACE 53) regido según los reglamentos de la ALADI.<sup>28</sup> Este intercambio incluye un limitado número de productos, pero el intercambio se ha amplia-

23 Estados Unidos, Argentina, Alemania, China, Japón, Francia, Italia, Reino Unido, Argelia, Corea, España, Suiza, Chile, Canadá, Rusia, Suecia, Bolivia y México.

24 Estados Unidos, Canadá, Colombia, Venezuela, Aruba y Brasil.

25 Estados Unidos, Canadá, España, Alemania, Colombia, Venezuela, China, Japón, Aruba y Brasil.

26 Estados Unidos, Canadá y Brasil.

27 Estados Unidos, China, Japón, Alemania, Canadá y Brasil.

28 El ACE es un convenio comercial simple, referido a productos específicos, pero constituye el primer paso rumbo a la formación de un Tratado de Libre Comercio; prepara el terreno para establecer una Tarifa Externa Común, la característica que define a los TLC; cuando esa meta

do en los marcos de otros dos Acuerdos de Complementación Económica (ACE) hechos entre México y el MERCOSUR.<sup>29</sup>

El primero de los convenios es el ACE 54, que funciona como un marco amplio.<sup>30</sup> Derivado de este es el ACE 55,<sup>31</sup> un acuerdo específico de la industria automotriz, considerado como la primera acción concreta que impulsa otros intercambios específicos entre el MERCOSUR y México.

La firma de los tres acuerdos fue la señal de distensión comercial entre los gobiernos brasileño y mexicano generada desde la firma de México al TLCAN en 1994. Sus resultados macroeconómicos fueron considerados como un fortalecimiento de la identidad económica latinoamericana por el *Grupo de los Ocho*. En la reunión de este organismo en junio de 2006, los presidentes de ambos países fueron los convidados especiales.

Como parte de las acciones concretas para fortalecer el intercambio de México con el bloque sudamericano, en el mismo foro el presidente Lula hizo la invitación a México para participar de la Cúpula del MERCOSUR, que

---

se alcanza, se decreta la anulación del ACE. El ACE 53 fue firmado el 3 de julio de 2002 y entro en vigencia el 2 de mayo de 2003.

- 29 Como la relación comercial entre México y el mercosur es reciente, se continua actuando bajo la dinámica nacional-bilateral, es decir, que la suma del comercio individual de cada país del MERCOSUR con México se considera como intercambio con el bloque, esto hasta consolidar el intercambio de mercancías con una tarifa externa común, objetivo que pretenden los ACE firmados.
- 30 El ACE 54 es un tratado general porque rige todos los acuerdos que involucran al MERCOSUR y México, sean individuales o como sistema general, sean los ya logrados o los futuros. Se acuerdan medidas específicas para hacer efectiva la cooperación económica: a) reuniones empresariales y otras actividades entre sectores privados; b) promociones comerciales como seminarios, misiones comerciales, simposios, ferias y exposiciones comerciales e industriales; c) actividades de facilitación al comercio y d) intercambio de información sobre políticas comerciales. (ACE 54, artículo 3). Fue afirmado en Buenos Aires, el 5 de julio del 2002, por los ministros de Argentina, Carlos Ruckauf; por Brasil, Celso Lafer; de Paraguay, José Antonio Moreno Ruffinelli; de Uruguay: Didier Operti y por México Luis Ernesto Derbez Bautista.
- 31 Se firmó también en septiembre del 2002 y entró en vigor en enero de 2003. Asienta las bases del libre comercio en el sector automotriz y describe con detalle exhaustivo la clasificación y respectivos reglamentos sobre automóviles, vehículos de carga, ómnibus, carrocerías, remolques y semirremolques, tractores agrícolas, maquinaria agrícola y maquinaria de carreteras, autopiezas, etc. Cabe hacer notar que convenía todas aquellas mercancías necesarias de las grandes empresas transnacionales con enormes plantas tanto en México como en Brasil, que precisamente han agilizado el intercambio como una necesidad de complementariedad de su industria.



se llevó a cabo en los marcos de la trigésima Reunión del Consejo del Mercado Común. En esa reunión, México presentó la solicitud formal para ser asociado del bloque; su estatus continúa a la fecha como Estado Observador.

En todo caso y aún en ese nivel de participación, la presencia de México puede marcar un punto de inflexión en la futura evolución económica regional, y reconfigurar aún en mínima medida los términos de la integración económica en Latinoamérica. Esta reconfiguración, sin embargo, no cuestiona los términos generales de la *integración subordinada* en que se insertan estos países, tal y como ésta ha sido entendida en el presente artículo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bancomext. *Informe de comercio exterior, 2007*. Archivo PDF. Disponible en <[www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones](http://www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones)>. Acceso en febrero de 2009.
- CEPAL, Inversión extranjera directa y empresas transnacionales en América Latina y el Caribe. Capítulo I. in *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2007*, pp. 23-85. Archivo PDF. Disponible en <[www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)>. Acceso en febrero de 2009.
- GOBIERNO DE MÉXICO. Banco de Comercio Exterior [www.bancomext.gob.mx/](http://www.bancomext.gob.mx/) centro de información. Cifras Comercio Exterior. Documento PDF. y [www.economia.gob.mx/negociaciones comerciales](http://www.economia.gob.mx/negociaciones_comerciales). Comercio México. Acceso en enero de 2009.
- . Secretaría de Economía. Impacto de los Acuerdos en el Comercio. México, D. F. Documento DPF. 2006, p. 15. Disponible en <[http://www.economia.gob.mx/Negociaciones Comerciales/Acuerdos y Negociaciones](http://www.economia.gob.mx/NegociacionesComerciales/AcuerdosyNegociaciones)>. Acceso en junio de 2006.
- . Secretaría de Economía. Negociaciones Comerciales. Estadísticas de Comercio Internacional. Disponible en <<http://www.economia.gob.mx>>. Acceso en enero de 2009.
- GOVERNO DO BRASIL. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio exterior. Estatísticas do comércio exterior. Países e blocos. Disponible en <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna>>. Acceso el 16 de enero de 2008.

- . Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponible en <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna>>. Comercio exterior. Estatísticas do comércio exterior. Países e blocos. Acceso en enero de 2009.
- LOZA VÁZQUEZ, Martha. *A dimensão social dos processos de integração regional na América Latina: Atores e Agentes da Sociedade Emergente no MERCOSUL e NAFTA. Os casos do Brasil e do México. 1991-2006*. Enero 2007. 219 f. Tesis (Doctorado em Sociologia) Universidade Estadual paulista, Araraquara, São Paulo, 2007.
- . «Sociología de la integración Regional» en Revista Electrónica Configuraciones Latinoamericanas, disponible en <[www.configuracioneslatinoamericanas.com](http://www.configuracioneslatinoamericanas.com)>.
- . *La integración subordinada en América Latina: la propuesta del Foro de São Paulo*, octubre de 1997. 247 f. Tesis (Maestría en Ciencias Sociales) Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1997.
- MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO. *Balança comercial brasileira - dados consolidados*. Janeiro-Junho 2008. Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior - DEPLA, da Secretaria de Comércio Exterior - SECEX, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC. Disponible en <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>.
- PALACIOS, Guillermo (2001). *Intimidades, conflictos y reconciliaciones. México y Brasil 1822-1993*. México, D. F.: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA. Sistema de consulta del comercio exterior de México. Disponible en <[www.economia-snci.gob.mx](http://www.economia-snci.gob.mx)>. Acceso en enero de 2009.

ANEXO. TABLAS <sup>32 33</sup>**Tabla 1.** Importaciones - Exportaciones de Brasil y México por año, 2000-2008  
Millones de dólares

Brasil				México			
Año	Exportaciones Brasileñas US\$ A	Importaciones Brasileñas US\$ B	Balanza US\$ A - B	Año	Exportaciones Mexicanas US\$ A	Importaciones Mexicanas US\$ B	Balanza US\$ A - B
2000	55, 118	55,850	-732	2000	166,120	174,457	-8,337
2001	58,286	55,601	2,685	2001	158,779	168, 396	-9,617
2002	60,438	47,242	13,196	2002	161,046	168,678	-7,632
2003	73,203	48,325	24,878	2003	164,766	170,545	-5,779
2004	96,677	62,835	33,842	2004	187,998	196,809	-8,811
2005	118,529	73,600	44,929	2005	214,233	221,819	-7,586
2006	137,807	91,350	46,457	2006	249,925	256,052	-6,127
2007	160,649	120,617	40,032	2007	272,044	283,233	-11,189
2008	150,860	131,232	19,627	2008	228,379	238,219	-9,840

Fuentes: Gobierno do Brasil: Ministério de Desenvolvimento. <[www.desenvolvimento.gov.br/secex](http://www.desenvolvimento.gov.br/secex)>. Acceso en enero 2009. Gobierno de México: Banco de Comercio Exterior. <[www.bancomext.gob.mx/centro de informacion](http://www.bancomext.gob.mx/centro de informacion)>. Cifras Comercio Exterior. Documento pdf y <[www.economia.gob.mx/negociaciones comerciales](http://www.economia.gob.mx/negociaciones comerciales)>. Comercio México. Acceso en enero 2009.

**Tabla 2.** Balanza comercial de Brasil y de México, 2000-2008  
Millones de dólares

	Comercio exterior A+B	Total de las Exportaciones A	% del comercio total	Total de las Importaciones B	% del comercio total	Balanza Comercial del periodo A-B
México	3'666,161	1'803,290	49.18	1'862,871	50.81	-59,581
Brasil	1'598,219	911,567	57.04	686,652	42.96	224,915

Fuentes: Governo do Brasil: Ministério de Desenvolvimento. <[www.desarrollo.gov.br/secex](http://www.desarrollo.gov.br/secex)>. Acceso en enero 2008. Gobierno de México: Banco de Comercio Exterior. <[www.bancomext.gob.mx/centro de informacion](http://www.bancomext.gob.mx/centro de informacion)>. Acceso en enero 2009.

32 La elaboración de todas las tablas y gráficas del presente artículo son de la autora.

33 Las cifras del año 2008 comprenden los meses de enero a septiembre.

**Tabla 3.** Distribución de las exportaciones mexicanas hacia el mundo, 2000-2008  
Millones de dólares

Año	Total	TLCAN	%	UE	%	ALADI	%	ASIA <sup>1</sup>	%	Resto del mundo	%
2000	166,120	149,783	90.16	5,799	3.49	3,341	2.01	1,425	0.85	5,772	3.49
2001	158,779	139,714	87.99	5,646	3.55	3,442	2.16	1,650	1.03	8,327	5.27
2002	161,046	144,889	89.96	5,626	3.49	3,039	1.88	1,847	1.14	5,645	3.53
2003	164,766	147,335	89.42	6,211	3.76	2,918	1.77	2,146	1.30	6,156	3.75
2004	187,998	167,813	89.26	6,818	3.62	4,214	2.24	2,176	1.15	6,977	3.73
2005	214,233	187,797	87.66	9,141	4.26	6,059	2.82	2,605	1.21	8,631	4.05
2006	249,925	216,975	86.81	10,966	4.38	8,162	3.26	3,282	1.31	10,540	4.24
2007	272,044	229,898	84.50	13,943	5.12	11,087	4.07	3,814	1.40	13,302	4.51
2008	228,379	188,301	82.45	13,703	6.0	10,736	4.7	3,184	1.39	12,455	5.46
Total General	1'803,290	1'572,505	87.20	77,853	4.32	52,998	2.94	22,129	1.23	77,805	4.31

1 Considerando a los principales socios: China y Japón.

Fuente: Gobierno de México: Secretaría de Economía. Negociaciones Comerciales. Estadísticas de Comercio Internacional. Disponible en <<http://www.economia.gob.mx>>. Acceso en enero 2009.

**Tabla 4.** Distribución de las importaciones mexicanas hacia el mundo, 2000-2008  
Millones de dólares

Año	Total	TLCAN	%	ASIA <sup>1</sup>	%	UE	%	ALADI	%	Resto del mundo	%
2000	174,457	131,551	75.40	9,345	5.36	15,056	8.63	4,017	2.30	14,488	8.31
2001	168,396	118,001	70.07	12,113	7.20	16,681	9.90	4,743	2.82	16,858	10.01
2002	168,678	111,037	65.83	15,623	9.26	16,950	10.05	5,473	3.24	19,595	11.62
2003	170,545	109,481	64.19	16,995	10.00	18,443	10.81	6,528	3.83	19,098	11.17
2004	196,809	116,154	59.01	24,957	12.70	21,656	11.00	9,025	4.60	25,127	12.69
2005	221,819	124,716	56.22	30,774	13.88	25,775	11.62	10,603	4.78	29,951	13.50
2006	256,052	137,687	53.78	39,732	15.51	28,938	11.30	12,439	4.85	37,256	14.56
2007	283,233	148,545	52.45	46,152	16.30	33,839	11.95	12,482	4.41	42,215	14.89
2008	238,219	126,142	52.95	38,233	16.05	29,488	12.38	9,316	3.91	35,040	14.71
Total General	1'878,208	1'123,314	61.1	233,924	11.81	191,785	10.85	74,626	3.86	239,628	12.38

1 Considerando como los principales socios: China y Japón.

Fuente: Gobierno de México: Secretaría de Economía. Negociaciones Comerciales. Estadísticas de Comercio Internacional. Disponible en <<http://www.economia.gob.mx>>. Acceso en enero 2009.

**Tabla 5.** Resumen de la balanza comercial de México y diversificación por bloques, 2000-2008  
Millones de dólares

Rubro	TLCAN	%	UE	%	ASIA <sup>1</sup>	%	ALADI	%	Resto del Mundo	%	Total por rubro
Exportaciones A	1'572,505	87.20	77,853	4.32	22,129	1.23	52,998	2.94	77,805	4.31	1'803,290
Importaciones B	1'122,908	60.30	191,785	10.30	233,924	12.55	74,626	4.00	239,628	12.45	1'862,871
Total A+B	2'695,413	73.52	269,638	7.35	256,053	6.98	127,624	3.50	317,433	8.65	3'666,161
Balanza A-B	449,597		-113,932		-211,795		-21,628		-161,823		59,581

1. Considerando a los principales socios: China y Japón.

Fuente: Gobierno de México. Secretaría de Economía. Negociaciones Comerciales. Estadísticas de Comercio Internacional. Disponible en <<http://www.economia.gob.mx>>. Acceso en enero 2009.

**Tabla 6.** Distribución y contribución porcentual de los TLC de México

TLC firmados por México	% de Exportaciones de México al TLC	% de Importaciones del TLC a México	% de participación del TLC en la economía total de México
TLC G-3	0.5	0.6	0.5
TLC México-Costa Rica	0.2	0.3	0.3
TLC México-Bolivia	0.01	0.02	0.02
TLC México-Nicaragua	0.1	0.02	0.04
TLC México-Chile	0.2	0.6	0.4
TLCUEM	3.4	10.4	7.0
TLC México-Israel	0.03	0.2	0.1
TLC México-TN	0.6	0.1	0.4
TLC México-AELC	0.4	0.6	0.5
TLC México-Uruguay	0.1	0.1	0.1

Fuente: Gobierno de México. Secretaría de Economía (2006).

**Tabla 7.** Distribución de las exportaciones brasileñas hacia el mundo, 2000-2008  
Millones de dólares

Año	Total	UE	%	TLCAN	%	ALADI <sup>1</sup>	%	ASIA	%	Resto del mundo	%
2000	55,118	15,346	27.84	15,654	28.40	12,915	23.44	6,326	11.48	4,877	8.84
2001	58,286	15,487	26.57	16,824	28.86	12,248	21.01	6,954	11.93	6,773	11.63
2002	60,438	15,608	25.83	18,687	30.92	9,890	16.36	8,798	14.55	7,455	12.34
2003	73,203	18,816	25.70	20,663	28.22	12,958	17.70	11,685	16.00	9,081	12.38
2004	96,677	24,675	25.52	25,562	26.44	19,765	20.44	14,576	15.09	12,099	12.51
2005	118,529	27,039	22.81	28,830	24.29	25,497	21.51	18,565	15.70	18,598	15.69
2006	137,807	31,044	22.52	31,512	22.88	31,495	22.86	20,816	15.10	22,940	16.64
2007	160,649	40,428	25.16	31,935	19.88	36,426	22.67	25,086	15.61	26,774	16.68
2008	150,860	35,610	23.60	26,112	17.31	32,772	21.72	28,785	19.08	27,581	18.29
Total General	911,567	224,053	24.58	215,779	23.67	193,966	21.28	141,591	15.53	136,178	14.94

1 Se considera al MERCOSUR en este indicador.

Fuente: Governo do Brasil. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Disponible en <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna>>. Comercio exterior. Estatísticas do comercio exterior. Países e blocos. Acceso en enero 2009.

**Tabla 8.** Distribución de las importaciones brasileñas desde el mundo, 2000-2008  
Millones de dólares

Año	Total	UE	%	ASIA	%	TLCAN	%	ALADI <sup>1</sup>	%	Resto del mundo	%
2000	55,850	14,535	26.02	8,600	15.40	14,878	26.64	11,652	20.86	6,185	11.08
2001	55,601	15,445	27.78	8,926	16.05	14,672	26.39	9,999	17.98	6,559	11.80
2002	47,242	13,495	28.57	7,995	16.92	11,760	24.89	8,225	17.41	5,767	12.21
2003	48,325	13,053	27.00	8,922	18.46	11,013	22.79	8,210	17.00	7,127	14.75
2004	62,835	15,990	25.45	12,279	19.54	13,100	20.85	10,026	15.96	11,440	18.20
2005	73,600	18,235	24.78	16,870	22.91	14,715	20.00	11,616	15.79	12,164	16.52
2006	91,350	20,202	22.11	22,888	25.05	17,321	18.97	16,281	17.82	14,658	16.05
2007	120,617	26,733	22.16	30,723	25.47	22,575	18.72	20,562	17.05	20,024	16.60
2008	131,232	27,262	20.78	35,481	27.03	23,749	18.10	20,675	15.75	24,065	18.34
Total General	686,652	164,950	24.02	152,648	22.23	143,783	20.94	117,246	17.07	108,025	15.74

1 Se considera al MERCOSUR en este indicador.

Fuente: Governo do Brasil. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Disponible en <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna>>. Comercio exterior, estatísticas do comercio exterior. Países e blocos. Acceso en enero 2009.

**Tabla 9.** Resumen de la balanza comercial de Brasil y diversificación por bloques, 2000-2008  
Millones de dólares

Rubro	UE	%	TLCAN	%	ALADI	%	ASIA	%	Resto del mundo	%	Total por rubro
Exportaciones A	224,053	24.58	215,779	23.67	193,966	21.28	141,591	15.53	136,178	14.94	911,567
Importaciones B	164,950	24.02	143,783	20.94	117,246	17.07	152,648	22.23	108,025	15.74	686,652
Total A+B	389,003	24.34	359,562	22.50	311,212	19.47	294,239	18.41	244,203	15.28	1'598,219
Balanza A-B	59,103		71,996		76,720		-11,057		28,153		224,915

Fuente: Gobierno do Brasil. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/Interna>>. Comercio exterior, estatísticas do comercio exterior. Países e blocos. Acesso em enero 2009.

**Tabla 10.** México-Brasil. Resumen de relación comercial dentro de sus SIR, 2000-2008  
Millones de dólares

	México-TLCAN		Brasil-MERCOSUR	
	Neto	Part. %	Neto	Part. %
Exportación A	1'572,505	58.34	92,082	56.35
Importación B	1'122,908	41.66	71,325	43.64
Balanza A-B	449,597	16.68	20,757	12.70
Total A+B	2'695,413	73.52	163,407	10.23
		del comercio total mexicano		del comercio total brasileño

Fuentes: Gobierno de México: Secretaría de Economía. Negociaciones Comerciales. Estadísticas de Comercio Internacional. Disponible en <<http://www.economia.gob.mx>>. Acceso en enero 2009.  
Gobierno do Brasil. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponible en <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/Interna>>. Comercio exterior, estatísticas do comercio exterior. Países e blocos. Acesso em enero 2009.

**Tabla 11.** Relaciones comerciales de México con sus socios TLCAN, 2000-2008  
Millones de dólares

Rubro	Año									TOTAL	% del comercio con TLCAN	% en el comercio general de México¹
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008			
ESTADOS UNIDOS												
Exportación	146,214	136,446	141,897	144,293	164,522	183,562	211,799	223,403	183,063	1'535,199	97.62	85.13
Importación	127,534	113,766	106,556	105,360	110,826	118,547	130,311	140,569	119,135	1'072,204	95.48	57.56
Balanza	18,680	22,680	35,341	38,933	53,696	65,015	81,488	82,832	63,928	462,995	2.14	27.57
CANADÁ												
Exportación	3,569	3,267	2,991	3,041	3,291	4,234	5,176	6,494	5,239	37,306	2.37	2.07
Importación	4,016	4,234	4,480	4,120	5,327	6,169	7,376	7,975	7,007	50,704	4.51	2.72
Balanza	-447	-967	-1,489	-1,079	-2,036	-1,935	-2,200	-1,481	-1,768	-13,398	- 2.14	- 0.65

<sup>1</sup> Las cifras del intercambio comercial mexicano en el período son, para exportaciones US\$ 1,803,290 md y para importaciones US\$ 1,862,871 md.  
Fuente: Gobierno de México: Secretaría de Economía. Negociaciones Comerciales. Estadísticas de Comercio Internacional.  
Disponible en <<http://www.economia.gob.mx>>. Acceso en enero 2009.



**Tabla 12.** Relaciones comerciales de Brasil con sus socios MERCOSUR,<sup>1</sup> 2000-2008  
Millones de dólares

Indicativo	Año								TOTAL	% del comercio con MERCOSUR	% en el comercio general de Brasil <sup>2</sup>
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
ARGENTINA											
Exportación	6,237	5,009	2,346	4,569	7,390	9,930	11,739	14,416	13,784	81,90	8.3
Importación	6,843	6,206	4,743	4,672	5,569	6,241	8,053	10,404	9,936	87,86	9.13
Balanza	-605	-1,196	-2,397	-102	1,821	3,689	3,686	4,012	3,848	-5.96	-0.83
PARAGUAY											
Exportación	832	721	559	708	873	962	1,233	1,648	1,901	10.25	1.03
Importación	351	300	383	474	297	318	295	434	514	4.72	0.50
Balanza	481	421	176	234	575	643	937	1,214	1,387	5.53	0.53
URUGUAY											
Exportación	669	643	412	405	670	853	1,012	1,288	1,273	7.85	0.80
Importación	601	502	484	537	522	493	618	786	749	7.42	0.77
Balanza	67	140	-72	-132	147	359	394	502	524	0.43	0.03

1 Venezuela se incorpora como miembro del MERCOSUR en el año 2006, sin embargo, como se encuentra en el período de transición, las estadísticas solo muestran el comportamiento de los socios fundadores.

2 Las cifras del intercambio comercial brasileño en el período son, para exportaciones US\$ 911,567 md y para importaciones US\$ 686,652 md.

Fuente: Governo do Brasil. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Comércio exterior, estatísticas do comércio exterior. Países e blocos.

Disponible en <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna>>. Acceso el 16 de enero 2008.

**Tabla 13.** Exportación-Importación mexicana con Brasil, 2000-2008  
Millones de dólares

Año	Exportaciones totales	Exportaciones a Brasil A	% del total de exportación	Importaciones totales	Importaciones desde Brasil B	% del total de importación	Balanza A-B
2000	166,120	690	0.41	174,457	1,802	1.03	-1,112
2001	158,779	714	0.45	168,396	2,101	1.25	-1,387
2002	161,046	658	0.40	168,678	2,565	1.52	-1,907
2003	164,766	621	0.38	170,545	3,267	1.91	-2,646
2004	187,998	863	0.46	196,809	4,341	2.20	-3,478
2005	214,233	890	0.41	221,819	5,214	2.35	-4,324
2006	249,925	1,147	0.46	256,052	5,552	2.17	-4,405
2007	272,044	2,010	0.74	283,233	5,581	1.97	-3,571
2008	228,379	2,530	0.10	238,219	3,920	1.64	-1,390
Total	1,803,290	10,123	0.56	1'862,871	34,343	1.84	-24,220

Fuente: Gobierno de México: Secretaría de Economía. Negociaciones Comerciales. Estadísticas de Comercio Internacional. Disponible en <<http://www.economia.gob.mx>>. Acceso el 13 de enero 2009.

**Tabla 14.** Exportación-Importación brasileña con México, 2000-2008  
Millones de dólares

Año	Exportaciones totales	Exportaciones a México A	% del total de exportación	Importaciones totales	Importaciones desde México B	% del total de importación	Balanza A-B
2000	55,118	1,712	3.11	55,850	754	1.35	958
2001	58,286	1,871	3.21	55,601	695	1.25	1,176
2002	60,438	2,345	3.88	47,242	580	1.23	1,765
2003	73,203	2,747	3.75	48,325	533	1.10	2,214
2004	96,677	3,957	4.09	62,835	703	1.12	3,254
2005	118,529	4,073	3.44	73,600	843	1.15	3,230
2006	137,807	4,458	3.24	91,350	1,310	1.43	3,148
2007	160,649	4,260	2.65	120,617	1,979	1.64	2,281
2008	150,860	3,259	2.20	131,232	2,288	1.74	971
Total	911,567	28,682	3.22	686,652	9,685	1.41	18,997

Fuente: Governo do Brasil. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Comercio exterior, estatísticas do comercio exterior. Países e blocos. Disponible en <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna>>. Acceso el 16 de enero 2008.



### III. Políticas de crecimiento e integración económica en Chile y México

Jorge Abel Rosales Saldaña<sup>1</sup>

#### INTRODUCCIÓN

En la institucionalización de los diferentes esquemas de integración económica, los gobiernos desempeñan el rol protagónico. Mediante diversos niveles de autoridad, los gobiernos nacionales dirigen el proceso de negociación formal y controlan los procedimientos de adopción de decisiones; administran los diversos acuerdos para promover la actividad económica externa y solucionan las controversias derivadas de la creciente interacción. Por tanto, los gobiernos nacionales juegan el papel más importante en el proceso de integración formal o *de jure*, e incluso, promueven la participación de agentes privados y laborales, los cuales pueden impulsar o cuestionar temas determinantes de cada esquema.

Sobre todo en aspectos específicos o sectoriales, los grandes empresarios nacionales pueden tener una gran influencia o directamente acordar con la iniciativa privada del otro o de los otros países una toma de posición común. Lo mismo se puede decir de la sociedad civil organizada en redes internacionales, que cada vez se proyecta con una gran capacidad de movilización en su intento por influir en la orientación de los procesos a favor de causas humanistas, sociales, populares y ecológicas.

De este modo, como la integración no es responsabilidad exclusiva de los gobiernos sino que descansa, en buena medida, en los hombros de los otros actores de cada una de las naciones que se integran, la colaboración entre el gobierno, los empresarios y los trabajadores es importante para el éxito del

---

1 Profesor Investigador del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara.

proceso. Pero puede ocurrir también que esa conjunción de intereses, sea generada por el temor frente a la percepción de una o más amenazas en su entorno interno y externo. Las amenazas pueden tomar la forma de una pérdida de poder político para los primeros; de una competencia económica mayor para los segundos; y, de pérdida de ingreso y derechos e inestabilidad laboral, para los terceros. Factores que no son suficientes si los actores involucrados no comparten una visión común, o si no están seguros de obtener benéficos tangibles y compartidos para la elevación de su estatus social y económico.

Tal coordinación de intereses es necesaria porque los empresarios son los depositarios y beneficiarios de los tratados comerciales que negocian los gobiernos. Así, se puede observar que los intereses básicos de los actores empresariales y sus ideas acerca de las posibles soluciones resultan muchas veces determinantes para explicar las políticas que se adoptan en un momento dado. Además, en situaciones críticas, la necesidad de acercamiento entre el gobierno y los empresarios se agudiza si ambos grupos perciben que aquello que les interesa puede enfrentarse mejor mediante decisiones conjuntas.

Esa situación puede ilustrarse en el caso de México, donde la instauración del modelo neoliberal y la negociación del TLCAN, junto con la Iniciativa para la América del ex presidente George Bush, fueron factores que estimularon las reformas de mercado no sólo en el país, sino en el conjunto de países latinoamericanos que iniciaron la revitalización o creación de los nuevos esquemas de integración subregionales y bilaterales a partir de 1990. Lo importante en ese proceso es que prácticamente todos los gobiernos se comprometieron con la creación de una unión económica generalizada en el continente, y empezaron a utilizar diversos esquemas regionales para insertarse en la dinámica global y acceder a los mercados hemisféricos y mundiales.

En ese mismo sentido puede interpretarse el papel desempeñado por los empresarios chilenos para provocar el fracaso del proyecto económico de la Unidad Popular y en el golpe de Estado, que dio paso a la instauración de la dictadura militar en Chile en 1973. Posteriormente, no cabe duda que los grandes grupos económicos chilenos tuvieron la habilidad para beneficiarse de la imposición del neoliberalismo y luego para adaptarse a los cambios generados por la transición del régimen autoritario al de la «democracia acotada», representado por los gobiernos de la Concertación. Incluso, el sector

privado ha ido ganado mayores espacios en la sociedad chilena, al grado de que concibe su propio rol como el de una verdadera clase dirigente.

En el caso de Chile, es posible verificar que la brutal reestructuración de derecha durante la Dictadura pinochetista provocó una verdadera revolución empresarial; es decir, un cambio económico, social y político radical que logró cambiar las bases estructurales del funcionamiento del antiguo capitalismo patrimonial, orientado al mercado interno, por otro liderado por grandes conglomerados de dimensión internacional que lograron tener éxito mediante la exportación de recursos naturales e industriales; por la venta internacional de un cierto *know how* empresarial, así como invirtiendo capitales en otros países vecinos.

También en México ese mismo esquema económico se empezó a aplicar durante el gobierno de Miguel de la Madrid, cuando fue ya evidente la imposibilidad del Estado para inducir el crecimiento económico con estabilidad política. Reconociendo esa grave situación, el gobierno dio prioridad a fórmulas de intervención que incorporaban mecanismos de mercado como principal estrategia para el desarrollo de la economía. Pero no obstante, hasta hoy el neoliberalismo no ha hecho crecer significativamente a la economía mexicana, como han prometido sus impulsores durante ya cinco sexenios.

Los procesos llevados a cabo a partir del sexenio de Miguel de la Madrid y que continúan hasta la fecha, como son: la liberalización de la economía, la apertura al comercio internacional, la desregulación económica, privatización de empresas y disminución de la participación del Estado en actividades económicas directas, reducción de la inversión pública, imposición de políticas recesivas y de austeridad, los topes salariales y los recortes presupuestales, etcétera, son una muestra representativa de lo que en la práctica caracteriza al modelo neoliberal impulsado por la tecnocracia en México.

Tomando en cuenta este marco explicativo, a continuación se presenta una reseña del proceso que originó la adopción del esquema neoliberal en Chile y México, enfatizando el rol de los empresarios nacionales jugado en Chile y el papel de los tecnócratas desempeñado en México.

## EMPRESARIOS Y NEOLIBERALISMO AUTORITARIO EN CHILE

Como es conocido, con la llegada de Allende al poder, en 1970, se operó un cambio en el rumbo del desarrollo y crecimiento de los grupos económicos. A ese proceso contribuyó el plan de creación de una extensa «Área de Propiedad Social» (APS), que consistía en integrar en un plan de desarrollo económico a las grandes empresas nacionales y extranjeras, los bancos, el comercio exterior y los servicios básicos; proyecto que fue rechazado en varias ocasiones por el parlamento chileno, donde el presidente Salvador Allende no contaba con la mayoría de los representantes. Sin embargo, por la vía administrativa, el gobierno comenzó a adquirir empresas por medio de la compra de acciones con el fin de tomar el control de las mismas. Además, en aquellas empresas en que ocurrían conflictos laborales o que tenían problemas de abastecimiento, el Estado Chileno tomaba el control administrativo aunque no la propiedad (Fuentes, 1997: 30).

Por medio de estos mecanismos, el gobierno llegó a controlar 529 empresas en septiembre de 1973 (596, según otras fuentes), comparado con las 67 que tenía en 1970. La participación de las empresas estatales pasó a representar de un 14.2% del PIB en 1965, a un 39% en 1973. En el sector industrial, el APS representó el 32% de las ventas, el 24% del empleo, el 69% del capital y el 32% del crédito (Fuentes, 1997: 30).

**Cuadro 1.** Número de empresas públicas

	1970	1973 <sup>1</sup>	1983 <sup>3</sup>	1990
<b>Filiales CORFO</b>				
Empresas	46	228	23	27
Bancos	0	18	1	0
<b>Intervenidas</b>	0	259	0	0
Creadas por ley				
Empresas <sup>2</sup>	20	23	22	13
Bancos	1	1	1	1
<b>Total</b>	67	529	47	41

Notas:

1 Incluye empresas y bancos en que la participación de CORFO era minoritaria.

2 Incluye la Corporación del Cobre (CODELCO), a partir de 1973.

3 No incluye los bancos intervenidos y las empresas que quedaron en manos del Estado a raíz de la crisis financiera. Fuente: CIEPLAN.

Fuente: Revista *Estrategia*, número especial, 1994.

Además, el Estado había expropiado 52% de la tierra, poseía el cien por ciento de los servicios públicos, el 85% de los sectores financiero y minero, el 70% del transporte y las comunicaciones, y el 40% del sector industrial (Estrategia, 1994: 38).

Desde el punto de vista de la derecha empresarial y política «esa incontrarrestable injerencia estatal en la actividad productiva contribuyó a ahondar la crisis que afectó al país en la época, caracterizada por graves desequilibrios macroeconómicos, hiperinflación y agudas tensiones políticas» (Büchi, 1992: 38). El proceso de estatización de las empresas más importantes de Chile, provocó la desaparición de algunos de los grandes conglomerados, mientras que otros sobrevivieron. Pero en general, los fenómenos de resistencia llevaron al sector empresarial a un enfrentamiento con el Estado que tuvo su clímax en septiembre de 1973, con el golpe de Estado contra el gobierno constitucional de Allende.

Aparte de la conspiración externa en la que participaron gobiernos extranjeros, agencias de espionaje y empresas transnacionales, ampliamente documentada sobre la caída de Allende, el proceso del golpe de Estado estuvo casi completamente dominado por civiles, dirigidos por las clases altas empresariales y destinado a destruir a las organizaciones populares.

James Petras asegura que:

las clases altas entendieron el derrocamiento de Allende como el único medio de recobrar sus privilegios, su indisputada propiedad de los medios de producción [...] los líderes de las grandes asociaciones industriales, comerciales y médicas apoyaron a los militares y los proveyeron con asesores y *policy makers* para solucionar la falta de expertos económicos. Los infames *Chicago boys* de la Universidad Católica decidieron la estrategia económica e importaron a consultores como Milton Friedman y Arnold Harberger para legitimar un «modelo» económico de alta explotación (Petras, 1998: 40).

Después del golpe de Estado, sin embargo, la falta de capacidad de los empresarios para influir en el nuevo rumbo de desarrollo generó un vacío en la creación de iniciativas de política económica, situación que fue aprovechada por los *Chicago boys*, quienes eran los únicos poseedores de un programa claro en esta materia. Consolidándose así, de una forma muy especial, el



nuevo programa económico neoliberal tecnocrático ante la falta de un programa económico por parte del Estado y los empresarios chilenos (Montero, 1997b: 126). De tal forma que los principales beneficiarios del movimiento social y político que provocó la caída del gobierno del presidente Allende, resultaron ser no sus protagonistas sino el ejército y una elite tecnocrática emergente.

La filosofía económica del nuevo gobierno fue privilegiar los derechos individuales, la propiedad privada, el mercado como «asignador» de recursos e instrumentos de las principales decisiones económicas. El sector privado como agente fundamental del desarrollo y la apertura al comercio exterior como medio para aprovechar las ventajas comparativas y lograr la eficiencia del sector productivo, se convirtieron en otros componentes sustanciales del nuevo régimen.

En la reestructuración de las relaciones entre los empresarios y el Estado, se identifican tres fases: un periodo corto de «normalización» (1973-75), la fase más ortodoxa de apertura radical (1976-82) y la fase más pragmática (1983-89).

La primera ronda de privatizaciones se efectuó entre 1974 y 1982. La primera etapa de este proceso consistió en la devolución de más de 325 empresas industriales y comerciales intervenidas, con la condición de que sus dueños no entablaran acciones judiciales contra el Estado, por el deterioro y la descapitalización sufrida por sus empresas. En la segunda etapa de esta ronda, se traspasaron al sector privado participaciones mayoritarias en 207 empresas no financieras y 17 empresas financieras. Dentro de estas últimas estaban incluidos 10 bancos sobre los cuales la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) mantenía el control, de un total de 596, según Fuentes (1997: 31).

Así pues, esta primera fase de «normalización» se podría resumir como represión en lo político y desregulación y privatización en lo económico, dentro de un ambiente en el cual los límites de acción entre el Estado y el mercado aún carecían de una definición precisa. Sin embargo, pese a que la voz del sector empresarial fue cada vez menos escuchada, no dejó de apoyar al régimen militar pues estaba dispuesto a aceptar lo que viniera del nuevo régimen, siempre y cuando no se volviera atrás para regresar a las expropiaciones, estatizaciones, nacionalizaciones y reformas parvifundistas.

En el sector externo, se aceleraron las desgravaciones arancelarias y la eliminación de barreras no arancelarias: el arancel nominal promedio cambió de un 105% en 1973, a un arancel uniforme de 10%, que sólo excluyó al sector automotor. Mientras que las barreras no arancelarias y de tipo cuantitativo a las importaciones habían desaparecido prácticamente para 1976.

Se adoptó asimismo una política monetaria de ajuste automático y una política cambiaria —tipo de cambio fijo— que ayudara a controlar la inflación. Este cambio generó fuertes desequilibrios externos que tardaron siete años en ser controlados. Esta política cambiaria se conjugó con la apertura comercial, lo que afectó severamente a las empresas que producían para el mercado interno. En datos concretos, disminuyó en casi cinco puntos porcentuales la participación del sector industrial en el PIB entre 1970 y 1982, generando como es natural mayor desocupación en este sector. La apertura comercial eliminó el sesgo antiexportador que había dominado durante el periodo del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, aunque las exportaciones se concentraron en un reducido número de empresas generadoras de materias primas.

También se aplicó una reforma al mercado de capitales. Se puso en marcha un proceso que aunado al conjunto de políticas mencionado, consolidó a los conglomerados financieros y a los sectores económicos más internacionalizados. Este es el momento más visible de la coalición entre los *Chicago boys* y los grupos empresariales más transnacionalizantes, pues algunos de los ejecutivos de estos grupos pasaron a ocupar cargos gubernamentales y, en contraparte, algunos de los tecnócratas de Chicago pasan a ocupar sitios ejecutivos en estos grupos.

Las reformas institucionales también se sucedieron y el escaso peso que conservarían los trabajadores y las organizaciones sindicales, al ser marginados de todo tipo de decisiones, permitió el dismantelamiento del sistema legal de protección al trabajador. De este modo, a partir de 1979, mediante el Plan Laboral se regula la negociación colectiva, la actividad sindical y la huelga. Con este plan se limita la actividad sindical al ámbito de la empresa, se reducen las protecciones a los trabajadores en huelga y se eliminan los privilegios especiales anteriores a través de un instrumento legal.

Los golpes más duros de esta reforma fueron la autorización del despido discrecional, sin causa justificada y sin posibilidad de reclamo, y el estableci-

miento de una indemnización equivalente a un mes por cada año trabajado, pero con un límite de cinco años. Las conquistas históricas de los trabajadores en el plano político y social, que les habían otorgado protecciones y ventajas como: altas indemnizaciones, huelga indefinida, tarifas especiales para ciertas ocupaciones, participación del gobierno en la determinación de los salarios y reglas para despedir a los trabajadores, se fueron borrando desde 1973 a través de su supresión o de nuevas reglamentaciones. Aunque al principio en el periodo de «normalización» la regulación sobre contratos de trabajo y despidos se mantuvo, finalmente, la desregulación de las relaciones laborales se llevó a cabo mediante la represión y no con base en un instrumento legal como el Plan Laboral.<sup>2</sup>

Otra reforma institucional que afectó a los trabajadores y al mismo sector financiero sería la creación en 1981 de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Mediante este nuevo instrumento los trabajadores canalizaron cuantiosos recursos hacia la acumulación de capital en el sistema financiero. Estas AFP administran las cotizaciones sociales de los trabajadores y los invierten en instrumentos financieros, convirtiendo así al trabajador chileno en un importante inversionista institucional, pese a no saber en realidad en qué inversiones participa.

La creación de las AFP, además de contribuir a la expansión del capital, constituyó un instrumento político-ideológico que trató de vincular al trabajador con el sector financiero. Se trató de lograr que el trabajador chileno se viera a sí mismo como «un socio indirecto, interesado en el éxito del sector financiero y de las administradoras de fondos de pensiones. [Con lo que] la amenaza que el sector laboral pudiera representar para el sistema de libre mercado resulta aplacada» (Foxley, 1988: 85). Así como afirma Foxley, los trabajadores se convirtieron «en involuntarios agentes promotores del es-

---

2 Desde la visión del sector empresarial y del gobierno, la reforma laboral constituye una transformación trascendente, porque con la nueva ley «buscaron alcanzar la plena libertad sindical de afiliación y creación de sindicatos; una genuina democracia en las decisiones de elección; afiliación, votación de la huelga y determinación de las cuotas sindicales; existencia de la negociación colectiva en cada empresa; huelga sometida a la disciplina del mercado y sin monopolio de los puestos de trabajo, y terminar con la intervención estatal en la vida sindical y en la negociación colectiva» (Estrategia, 1994: 44).

quema de concentración de activos que caracteriza al experimento neoliberal», casi sin saberlo o comprenderlo.

Se han expresado opiniones, como la de Hugo Fazio (1996: 30), en el sentido de que «el sistema de AFP, constituye la negación más tajante de la democracia,<sup>3</sup> dado que los dueños de los recursos no inciden en el manejo de los fondos que les pertenecen y su ‘libertad’ se reduce a elegir en cual administradora colocar sus fondos». No obstante, la importancia de las AFP chilenas fue en aumento, muestra de ello es que ya para 1995 estas administradoras manejaban fondos por alrededor de 25 mil millones de dólares.

Este periodo de «modernizaciones» coincide con el llamado «milagro económico chileno». Entre 1979 y 1981, los números de los indicadores económicos chilenos causan gran optimismo y certeza de que las reformas económicas estaban funcionando: el ligero superávit fiscal de 1981 de 2.9% contra el amplio déficit de 1973 de 21%; la inflación de 10% contra la de 600% en el mismo periodo; y un crecimiento sostenido bastante elevado, 8% promedio anual entre 1976 y 1981.

El «milagro económico chileno» (liberalización económica, alto crecimiento entre 1976 y 1981, apertura externa, reducción de la inflación, privatización y creación de las AFP) fue ampliamente publicitado en los medios de comunicación latinoamericanos y estadounidenses. En ese tenor, las opiniones y trabajos de Friedman y Harberger, considerados como los «padres espirituales» de las reformas estructurales, inundaron las planas a ocho columnas de los periódicos chilenos. No obstante, al igual que durante el salinismo en México, en esa época los chilenos vivieron una ilusión montada sobre una moneda sobrevaluada.

---

3 En cambio, en la concepción gubernamental y empresarial, tales reformas al sistema previsional constituyen un salto a la modernidad muy superior a la reforma laboral, porque abarca al conjunto de los trabajadores y traspasa a los agentes privados la administración de los fondos de los chilenos. En la actualidad el impacto de las AFP en la economía chilena se considera como fundamental, pues entre otros efectos, ha contribuido a incrementar el ahorro privado; aumentar las operaciones en la bolsa de valores; estimular la aparición de nuevos instrumentos financieros; desarrollar la industria clasificadora de riesgo, y multiplicar la demanda de valor. Sin embargo, a todas luces resultan insuficientes los ahorros de los trabajadores al momento de su retiro, de cara a las altas comisiones que cobran los bancos administradores de los fondos, por lo que hubo necesidad de realizar una nueva reforma al sistema previsional que ha originado un sistema mixto de los fondos de pensiones.

La política de tipo de cambio fijo implementada en 1979 por Sergio de Castro, que fijaba la paridad del dólar a 39 pesos, por el denominado ajuste automático, había permitido una sobrevaluación del tipo de cambio que fomentó las importaciones. Mediante este esquema se contuvo la inflación y se incrementó el poder de compra de los chilenos al tener acceso a bienes de consumo final importados bastante baratos, ocasionando un *boom* en el consumo y un alto endeudamiento de los grupos económicos.

Pero la bonanza económica descansaba sobre la base de una moneda sobrevaluada y pudo ser sostenida gracias a la fluidez del crédito externo. Sin embargo, ya desde 1981 el flujo de recursos externos iba en descenso, y para junio de 1982 se volvieron tan escasos que a las autoridades económicas no les quedó más remedio que devaluar. Esta devaluación afectó seriamente a las grandes empresas que habían contratado créditos en dólares, mismas que ya habían sido golpeadas previamente por el incremento de las tasas de interés y la contracción de la demanda. En esta situación, el sector industrial y el de la construcción tuvieron que enfrentar tasas de crecimiento negativas de alrededor del 20%, lo que generó un gran número de quiebras de empresas.

Pero la devaluación de junio de 1982 también golpeó a los alquimistas económicos de Chicago. La devaluación les significó la pérdida de credibilidad ante el régimen militar y ante la población, pues las autoridades habían prometido públicamente que mantendrían el tipo de cambio. La población en general sufrió un alto desempleo y endeudamiento, y acabó pagando los errores de los estrategas neoliberales cuando se decidió socializar las pérdidas.

La intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI) en Chile se dio a principios de 1983. Luego de la firma del acuerdo con el FMI, se liquidaron algunos bancos (3) y se intervinieron otros más (5). El resto de los bancos que pudieron sobrevivir lo consiguieron gracias al rescate del gobierno que se hizo cargo de la cartera vencida y los préstamos irrecuperables. La factura del rescate se cobró en 1984, cuando el monto de la deuda que se «socializó» gracias a la intervención del Banco Central, representó alrededor del 25% del PIB. Como el Banco Central se hizo cargo de las deudas contratadas por los grupos económicos afectados, éstas acabaron siendo cargadas a toda la población (Montero, 1997: 141).

No obstante las dimensiones de la crisis, ésta no implicó un giro radical en la orientación económica o el retorno al modelo sustitutivo, sino el forta-

lecimiento de los agricultores y de los pequeños y medianos empresarios, que haría factible la reconversión exportadora. Lo más irónico sería que los problemas desencadenados en 1981, que llevaron al cuestionamiento de la «apertura radical», terminarían revirtiendo muchas de las políticas económicas aplicadas por los *Chicago boys* y llevarían a una intervención estatal aún mayor que la desarrollada durante el gobierno de la Unidad Popular de Allende. Para 1985, 14 bancos de un total de 26 y 8 financieras de un total de 17 estaban intervenidos por el Gobierno militar.

La crisis económica, la devaluación, el descontento y la presión empresarial organizada a través de sus gremios; además de una creciente movilización popular, una tecnocracia desacreditada, un sistema financiero altamente intervenido y un sentimiento general de frustración y desengaño, fueron el saldo con el que se cierra la fase de la aplicación radical de las reformas neoliberales. De esta forma, pasa al poder del Estado nuevamente, directa o indirectamente, un porcentaje de la actividad financiera y productiva de Chile. Paradójica situación para el gobierno, que pretendió crear un dinámico mercado de capitales que fuera el motor de una economía social de mercado.

La lógica de la reorientación económica para superar la crisis no implicó dejar atrás el neoliberalismo, simplemente se reajustó para que permitiera una mayor flexibilidad y pragmatismo de las políticas públicas. El primer signo de este nuevo pragmatismo fue una mayor apertura, pues se realizan cambios dentro del equipo económico para incluir una mayor presencia de las organizaciones gremiales y de los sectores de la derecha tradicional, que en el periodo anterior habían sido desplazados. El sector empresarial vuelve a permear las estructuras del gobierno.

Cecilia Montero (1997: 126) afirma que el vínculo directo que a partir de 1994 se empezó a dar entre los empresarios y el gobierno, a su vez dio origen a la certeza de que las dirigencias empresariales constituyen el liderazgo del sistema y asumen más plenamente su posición privilegiada en el sistema de decisiones. Se da pues una relación de interdependencia entre el empresariado y el gobierno que favorece un proceso de legitimación tanto del gobierno como de los principales actores económicos y sus intereses.

A ese proceso contribuyó también que la nueva política económica beneficiara a los productores orientados al mercado interno, lo que implica una reorientación radical pues anteriormente se había centrado en apoyar a los

grupos más internacionalizados. El Estado participa nuevamente en el fortalecimiento de las empresas, saneando las finanzas de algunas que estaban en plena bancarrota, protegiéndolas de la competencia externa y acelerando las privatizaciones.

La segunda ronda de privatizaciones coincide con el inicio del periodo de crecimiento económico. En este periodo se distinguen dos etapas: la primera consistió en la enajenación de las empresas del «área rara», la mayoría de las cuales habían sido privatizadas anteriormente; la segunda, incluyó la venta de las grandes empresas estatales creadas o nacionalizadas por ley. Lo peculiar de esta segunda etapa, es que se comprobó la solvencia de los licitantes y que las instituciones financieras fueron privatizadas mediante lo que se llamó el «capitalismo popular»,<sup>4</sup> un método que procuró distribuir la propiedad lo máximo posible entre la población. De esta forma se vendieron los bancos de Chile y Santiago, y las AFP Provida y Santa María, y las mayores empresas privadas intervenidas en sus respectivos rubros. Algunos otros bancos fueron vendidos directamente a los grupos económicos (Fuentes, 1997: 38).

Al venderse las grandes empresas estatales, el gobierno militar ofreció acciones a los trabajadores mediante una forma que se definió como capitalismo laboral, capitalismo institucional y capitalismo popular, ya que participaron los trabajadores, los fondos de pensiones y el público en general en la compra de acciones. Así fueron privatizadas empresas importantes como Endesa, CAP, Chilmetro, Lan Chile, Soquimich, Entel, Iansa, Emel, Laboratorio Chile, Ecom, etc. (*Estrategia*, 1994: 42). Otras empresas fueron compradas por grandes empresarios, por asociaciones entre chilenos y capitalistas extranjeros, o directamente por extranjeros en licitaciones internacionales.

En esta segunda etapa el gobierno pinochetista comprendió que la apertura comercial había sido mal administrada en formas y tiempos, y trata de

---

4 Con la ley sobre el Capitalismo Popular de 1985, se buscaba recapitalizar las empresas privatizándolas y diversificando su propiedad. Este mecanismo establecía la compra de acciones mediante el pago del 5% al contado y el refinanciamiento del 95% restante con un crédito CORFO a 15 años de plazo con 0% de interés real, contra la sola garantía de las acciones. Además, se obtenía un 30% de descuento por el pago oportuno de las cuotas del préstamo y, en algunos casos, la deducción del 20% de la inversión total de la base del impuesto único o global complementario. Es decir, se premiaba al contribuyente que cumplía con sus obligaciones tributarias y las acciones se ponían al alcance de un sector con capacidad de compra, fomentando así la dispersión de la propiedad (*Estrategia*, 1994: 42).

corregirla: se elevan nuevamente los aranceles hasta alcanzar un 35% en 1984; se adoptan instrumentos de protección contra prácticas desleales de comercio internacional; y se implementan bandas de precios para algunos cultivos agrícolas (véase cuadro 2).

La política fiscal apoyaría este esfuerzo aplicando un programa de reintegro simplificado a las exportaciones, y la devaluación y la baja de los salarios acabarían apuntalando también el crecimiento de las exportaciones. Adicionalmente, se otorgaron una serie de incentivos con la finalidad de lograr el despegue de un sector exportador emergente y la consolidación de una «mentalidad exportadora»; nuevamente sería el gobierno el que fijaría las directrices buscando que las siguiera el sector empresarial.

Como ya se había señalado, la orientación económica seguía siendo neoliberal, pero se reajustó el papel del Estado en la economía y se modificaron algunas prioridades. Es decir, los *Chicago boys* y el nuevo ministro de Hacienda, Hernán Büchi<sup>5</sup> no diferirían en la concepción del proyecto sino que Büchi siguió la misma línea, pero con otras prioridades. Estas se ubicaron en la capitalización de las empresas, la búsqueda de fórmulas para que los deudores superaran su situación y el auxilio a los pequeños exportadores. Pero sobre todo, el saneamiento de las instituciones financieras y la normalización del mercado de capitales.

El gobierno también buscó la forma de hacer crecer las inversiones y optó, a través de la privatización de los bancos que habían sido estatizados, por atraer un gran flujo de inversión extranjera productiva. También las privatizaciones de empresas estatales se abrieron a la inversión, y el capital extranjero penetró en toda la estructura económica, desde los grandes conglomerados hasta los servicios públicos.

---

5 Sobre el costo social que implicó la transformación económica en Chile, Büchi, ministro de Hacienda durante la dictadura, argumenta que si se acude a las cifras sobre los indicadores de bienestar, Chile estaría en los diez primeros países que más han avanzado en el mundo en los últimos veinte años. Aludiendo al caso de México, afirma: «si pensamos en México, que es un país muy estable políticamente, estas caídas del producto per cápita que ha experimentado se reflejan en caídas de salarios reales tremendas; el impacto que ha sufrido la población de menores ingresos es increíblemente más fuerte que en el caso chileno, de hecho la remuneración mínima en México ha llegado a estar a la mitad de lo que estuvo siete años atrás» (Büchi, 1992: 14).



**Cuadro 2.** Privatización de empresas públicas, 1986-1991, en porcentajes

Empresa	Privatización efectiva en						
	Dic. 1986	Dic. 1987	Dic. 1988	Dic. 1989	Abr. 1990	Dic. 1990	Dic. 1991
CAP	52	100	100	100	100	100	100
Cofomap	n.d.	n.d.	100	100	100	100	100
Colbún	0	0	0	2	2	2	2
Chile Films	0	0	0	100	100	100	100
Chilmetro	63	100	100	100	100	100	100
Chilgener	35	100	100	100	100	100	100
Chilquinta	63	100	100	100	100	100	100
CTC	11	63	86	97	99	100	100
ECOM	52	100	100	100	100	100(b)	
Edelaysen	0	0	0	7	7	7	7
Edelmag	12	12	67	100	100	100	100
Edelnor	0	0	2	16	16	17	17
Elecda	n.d.	n.d.	9	94	98	100	100
Eliqsa	n.d.	n.d.	9	82	98	100	100
Emelari	n.d.	n.d.	9	93	96	100	100
EMEC	100	100	100	100	100	100	100
EMEL	100	100	100	100	100	100	100
Emelat	0	100	100	100	100	100	100
Enacar	0	0	8	15	16	16	17
Enaex (a)	0	100	100	100	100	100	100
Endesa	0	30	92	93	96	99	100
ENTEL	30	33	62	99	99	100	100
ESVAL	0	0	0	0	0	0	0
IANSA	46	49	100	100	100	100	100
ISE Generales	0	0	2	96	96	99	99
ISE Vida	0	0	0	99	99	99	99
Labor. Chile	23	49	100	100	100	100	100
LAN Chile	0	1	16	68	68	78	77
Pehuenche	0	0	0	59	100	100	100
Pilmaiquén	100	100	100	100	100	100	100
Pillínque	0	100	100	100	100	100	100
Sacret	0	0	0	0	100	100	100
Soquimich	55	100	100	100	100	100	100
Schwager	0	42	55	100	100	100	100
TELEX	100	100	100	100	100	100	100
ZOFRI	0	0	0	0	0	0	30(c)

Notas: (a) En la práctica sólo un 66.6% de Enaex es privado porque un 33.4% pertenece a una empresa del ejército. (b) Empresa declarada en quiebra en 1991. (c) En abril de 1992. (n.d.) No disponible. (s.i.) Sin información.

Fuentes: Mario Marcel, Cieplan (1989), Corfo, Gerencia de Normalización y memoria Anual, *Estrategia y memorias anuales de empresas*.

Fuente: Estrategia, 1994, p. 39.

El resultado fue un repunte en la actividad externa, que llevó al sector exportador a representar un 20% del PIB desde 1985, en contraste con el 10% que representó durante todo el periodo sustitutivo. También se observó una mayor diversificación de las ventas externas, ejemplificado en la proporción que representaron las exportaciones de cobre entre 1970 y 1990, que del total de alrededor de un 80% se pasó a menos de 45%. La economía en general experimentó una expansión con tasas de crecimiento anual promedio de 6.5% entre 1985 y 1989, y con una tasa de inversión de alrededor de 19.8% en el mismo periodo (Montero, 1997: 147). Con la expansión económica fruto de las nuevas políticas, regresó la confianza de los empresarios en el equipo de gobierno, y estos adoptaron estrategias más competitivas acorde con el rol que el gobierno había concebido para ellos, al tratar de impulsar la «mentalidad exportadora». Con esta concepción empresarial se consolida el «modelo exportador chileno».

En otro plano, la derrota de Augusto Pinochet en el plebiscito de 1988 marca el inicio de la transición del régimen autoritario al régimen de la «democracia acotada». Los empresarios beneficiarios del modelo neoliberal se jugaron su suerte con el gobierno militar al tiempo que buscaron garantías por parte de los partidos opositores. Por su lado, los partidos no pinochetistas, respaldados por amplios sectores sociales, buscaron un entendimiento con los militares y con los empresarios. Esto hizo posible una transición negociada.

El cambio de gobierno brindó la oportunidad para dejar atrás un trágico periodo fundado en la represión, el autoritarismo y la impunidad. La consumación de la transición chilena a la democracia implicó la presencia de rasgos autoritarios inherentes al régimen militar, por lo que se podría interpretar que dicha transición —al legitimar e institucionalizar los enclaves autoritarios— ha quedado incompleta y ha dado origen a un régimen democrático imperfecto (Fernández, 1998: 30). Pero pese a sus defectos, se respetan en lo fundamental las libertades públicas e individuales, se celebran elecciones competitivas con los partidos legales, y los gobiernos de la Concertación<sup>6</sup> intentan conformar consensos en torno a los grandes temas nacionales.

6 La Concertación de Partidos por la Democracia está compuesta por el Partido Demócrata Cristiano, por el Partido Socialista y por el Partido Por la Democracia. «La Concertación se formó en torno a la apertura política de la segunda mitad de los ochenta, se estructuró como

Lo peculiar de la transición chilena es que a diferencia de otros procesos de democratización en Sudamérica, ésta ocurre en un ambiente de crecimiento económico. El clima que favoreció el entendimiento entre el gobierno de la Concertación y los empresarios, fue creado por la recomposición profunda en la forma de funcionamiento de la economía chilena. A fines de 1989, «el país orientaba su estructura productiva hacia el sector externo, recuperaba los niveles de inversión y mejoraba su competitividad, lo que se tradujo en un significativo aumento de las exportaciones» (Foxley, 1995: 11). Sin embargo, como reconoce también Alejandro Foxley,<sup>7</sup> ministro de Hacienda del gobierno de Patricio Aylwin, el periodo de recomposición de la economía chilena se caracterizó también por un deterioro importante de los salarios reales, un fuerte aumento de la pobreza y las desigualdades, y una sustancial brecha entre el sector exportador y el resto de la economía.

Para Celia Montero (1997: 182) el éxito económico de la transición está justamente en el manejo político que se hizo de las cuestiones básicas que había que resolver: mantener una estabilidad macroeconómica, obtener mayores recursos para el gasto social y dar respuesta a las demandas de los grupos sociales postergados. La actitud cooperativa de los grandes empresarios sería un signo de su posición de fuerza, al grado de que se constituyeron

---

alianza para enfrentar el plebiscito de 1988 y se ha mantenido hasta la actualidad. Sus partidos colaboraron con los programas de gobierno y de ellos se reclutaron los miembros del gabinete y los altos cargos de los dos gobiernos. Por otra parte, la Concertación es un conglomerado pluralista de centroizquierda, cuyos miembros fueron oponentes durante gran parte de la república después de 1932 y especialmente en la crisis que culminó en 1973» (Fernández, 1998: 43).

- 7 Alejandro Foxley Riosco se desempeñó como Ministro de Hacienda de 1990 a 1994, años en que encabezó las reformas tributarias, laboral y del mercado de capitales. Foxley es un destacado académico, egresado de Harvard y director de la Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN), entre 1976 y 1990 (Estrategia, 1994: 66). En 1987 publicó el libro: *Chile y su futuro, un país posible*, en el que afirma que el esquema de desarrollo chileno tendrá que tener un sesgo productivista al que deberían de sumarse los empresarios, «a los que tenemos que crearles espacio para que se desarrollen, encauzándose en la dirección de un crecimiento más acelerado pero también más equitativo...». El país entero tiene que aprender a aceptar que la función empresarial es imprescindible para dinamizar y hacer más creativo el desarrollo de Chile y su economía» (Foxley, 1987: 148). Entre otros méritos, a Foxley se le reconoce el haber fomentado la inversión extranjera y haber iniciado la negociación de acuerdos comerciales con otras naciones o bloques económicos.

en el principal factor de defensa de la institucionalidad autoritaria impuesta desde 1980.

Tal colaboración otorga estatus legal a los enclaves autoritarios: inamovilidad del comandante en jefe del ejército, presencia de senadores designados y no elegidos, composición y poder del Tribunal Constitucional, etcétera. Factores que vienen a definir el proceso de redemocratización y lo que se ha calificado como democracia protegida, vigilada o restringida, debido a que en la negociación con los empresarios y los militares quedó condicionado el calendario de reformas institucionales que le interesaban a la nueva coalición gobernante, que era a su vez el resultado de la aceptación de los partidos de oposición de las reglas del juego institucionales, impuestas por el régimen derrotado en el plebiscito de 1988.

Al final no se lograron las reformas para transformar a fondo el régimen autoritario, pero se logró la reconciliación nacional. Las nuevas autoridades convivieron con un poder militar inamovible y se restableció el diálogo entre sectores sociales que habían vivido largos años en un estado de guerra civil. No hubo juicios y castigo a los culpables de la represión y el poder de la derecha sigue intacto. Los más afectados por la represión tuvieron que conformarse con el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, nombrada por el presidente Aylwin. Mientras que los responsables de las matanzas y violaciones a los derechos humanos se mantuvieron en la impunidad<sup>8</sup> y no se hizo justicia a las víctimas. Pero lo que más agradece la derecha empresarial es que «el enfoque del gobierno democrático generó un clima de estabilidad en la política económica e institucional, que era necesario para aumentar la inversión productiva privada y el crecimiento económico» (Ffrench-Davis y Labán, 1995: 56).

El periodo de 1990-1993 resultó claramente positivo desde el punto de vista del crecimiento económico. Durante el primer gobierno de la Concer-

---

8 Con excepción del general M. Contreras y el comandante M. Espinoza, quienes fueron encarcelados en 1995. Mientras que Pinochet fue detenido en Londres en 1999 y luego remitido a Chile, donde se le despojó de sus fueros, lo que posibilitó el enjuiciamiento del ex dictador. En 2005 Pinochet fue puesto bajo arresto domiciliario acusado de homicidio y secuestro, pero cuando en diciembre de 2006 murió Pinochet a los 91 años, los tribunales todavía no habían emitido una condena.

tación la meta era crecer 4.5%, alcanzándose un 6.3% en el periodo. La tasa de inflación se redujo gradualmente desde una cifra de 27% a un 12.2% anual. La tasa de inversión alcanzó una participación del 28% del PIB a fines de 1993. Se redujo la deuda externa y aumentó la inversión extranjera directa. El desempleo se ubicó en un 5.5% de la fuerza de trabajo y se crearon 138,500 nuevos empleos. Los salarios crecieron en promedio aproximadamente 4% real al año y el valor de los fondos de pensiones fue equivalente al 39% del PIB a fines de 1993 (Foxley, 1995: 15-17).

Para Joaquín Vial (1995: 42) el mayor éxito del gobierno de Patricio Aylwin reside en que logró cambiar las condiciones generales de la economía creando un ambiente favorable al crecimiento económico:

Es la combinación de elevado crecimiento, aumento en la tasa de inversión, progresos en el control de la inflación y una reducción significativa en los niveles de pobreza lo que da credibilidad al planteamiento de que es posible crecer con equidad en una economía de mercado y abierta al exterior. El hecho de que estos logros se hayan alcanzado en un periodo de transición democrática duplica el valor de dichos resultados, pues desmienten categóricamente el falso dilema entre crecimiento y democratización (Vial, 1995: 43).

Posteriormente, en otro documento, Joaquín Vial (1998: 185) sin dejar de apreciar los méritos de los gobiernos de Aylwin y de Eduardo Frei en materias de crecimiento, inversión, ahorro, empleo y reducción de la pobreza, reconoce que el retorno a la democracia implica la exigencia de recuperar elementos de equidad, que se percibían como abandonados por el modelo y las políticas imperantes durante el régimen militar.

Al tiempo que se mantuvieron todavía con Eduardo Frei las características estructurales del sistema económico heredado (respeto a la propiedad privada, operación de mercados con un mínimo de interferencias, continuación de la privatización de empresas, mayor apertura al exterior, etc.), el gobierno apostó a introducir algunos elementos para garantizar una mayor equidad en las relaciones laborales, en la regulación económica y en las instituciones donde los mercados fallan. Particularmente, se reorientó la política fiscal en función de la promoción de la equidad en la asignación del gasto del gobierno (Vial, 1998: 187).

Pero pese a que en términos generales Chile aparece mejor posicionado que otros países latinoamericanos en las estadísticas mundiales, y a que la prolongación de la estrategia de desarrollo ha brindado dividendos importantes, los cuatro gobiernos de la Concertación no han podido incidir en el tema la desigualdad en la distribución del ingreso. En efecto, Chile es uno de los países donde la distribución de los beneficios del crecimiento económico es más desigual, puesto que una elevada proporción del ingreso se concentra en los grupos más ricos, mientras que los más pobres perciben un ingreso similar al de los pobres de los países latinoamericanos con menos crecimiento.

En consecuencia, garantizar crecimiento con equidad social y una mejor distribución de los frutos del desarrollo constituye uno de los más graves desafíos de los gobiernos de la coalición de centroizquierda que gobierna Chile desde 1990. Problema que está ligado a otro de los grandes retos, conformado por lo que se ha denominado «la segunda fase exportadora» o la profundización exportadora; es decir, el desafío tecnológico presente en la exportación de recursos naturales de primera y segunda elaboración, en materias de producción, gestión, calidad, transporte y comercialización, de las que depende la continuación del éxito exportador chileno.

Hacia finales de la década de los noventa, se empezaron a observar signos de agotamiento del esquema exportador, que ha brindado las bases del éxito al «modelo chileno». Al mismo tiempo se mantienen elementos de frustración en la sociedad, sobre todo en los sectores populares, sobre las insuficiencias, injusticias y saldos sociales relacionados con la grave distribución del ingreso y con las debilidades de la democratización del régimen político.

## TECNOCRACIA Y NEOLIBERALISMO EN MÉXICO

Es indudable que la tecnocracia ha ganado cada vez más poder y ha desplazado a los políticos tradicionales de la elite gobernante en México. Debido a esta realidad, una buena parte de los estudios sobre la actualidad nacional se ha concentrado en el análisis del rol jugado por los tecnócratas en la orientación neoliberal de la política económica gubernamental en México; así como, por comparación, en el papel que desempeñaron los tecnócratas en los regí-

menes autoritarios de Sudamérica, particularmente el predominio de los *Chicago boys* en Chile al inicio del régimen de Pinochet.

Es ampliamente conocido que los tecnócratas tienden a favorecer políticas económicas neoclásicas o monetaristas. También los analistas suelen atribuir a los tecnócratas un estilo sustancialmente distinto del de los políticos para resolver los problemas y enfrentar las nuevas situaciones nacionales e internacionales. Se acusa que los tecnócratas están predispuestos al autoritarismo y que menosprecian el «desorden» de la política. Una de las principales críticas se lanza en el sentido de que su preparación especializada les da una visión muy estrecha sobre los problemas generales y que prefieren soluciones técnicas para los problemas sociales. Hay quienes consideran, finalmente, que los tecnócratas buscan la eficacia y la racionalidad, que se rigen por criterios económicos y que son menos sensibles que los políticos a los problemas de la justicia social.

Por su parte, el neoliberalismo, como sustento ideológico de la política económica de la elite tecnocrática gobernante en México, surge en un momento de crisis en donde existe la necesidad para superar esquemas de producción, circulación y consumo ya obsoletos e infuncionales para mantener el equilibrio social. Al proceso de dejar atrás esos esquemas caducos, también se le conoce o define como: modernización global, reestructuración productiva, reconversión industrial, cambio o reforma estructural. Este modelo somete al Estado a un proceso de transición de una fase de gestión gubernamental intervencionista y proteccionista de los sectores económicos, a otra de gestión limitada y desreguladora.

Como el éxito de este modelo depende del ingreso de grandes volúmenes de capital externo por un largo tiempo, y uno de los problemas centrales de la economía nacional es el bajo nivel de ahorro interno, es necesario que el país sea atractivo a la inversión externa y por lo mismo se comprometa con los planes y orientaciones de los principales organismos financieros internacionales y de los grandes inversionistas transnacionales, a través de los programas de ajuste estructural.

Especialmente en México, la estrategia económica neoliberal también ha incluido, la reducción del gasto público orientado al bienestar social, ataques a las organizaciones sindicales, reducción de derechos, rebaja de sueldos y la imposición de topes a los salarios. Por lo que el modelo ha generado

una fuerte polarización del ingreso a través del aumento de las ganancias, el libre comercio y la movilidad del capital, lo que ha traído por consecuencia el aumento del poder de los grandes empresarios nacionales y extranjeros, por un lado, y el empobrecimiento de millones de mexicanos, por el otro.

Sin embargo, y pese a que los resultados del neoliberalismo han sido poco significativos tanto en crecimiento como en la distribución del ingreso y en materia de empleo, resulta sorprendente la rapidez con la que se extendió ese esquema en México y en otros países, que con distinto grado de desarrollo económico y político reconvirtieron rápidamente sus sistemas. En buena medida la consolidación del modelo se explica en razón de que los economistas neoliberales —muchos de ellos con posgrados en el extranjero y larga carrera en el sector financiero del gobierno— han llegado a ocupar los puestos en los primeros niveles de la administración pública, y su concentración en esas posiciones les asegura una influencia creciente.

Coats (1981: 6) escribe al respecto: «Obviamente, un puñado de individuos colocados estratégicamente, con acceso directo a quienes toman las decisiones, puede tener más influencia que una multitud poderosa de economistas preparados, ubicados en rangos intermedios y bajos de la burocracia».

Por lo anterior se puede afirmar que, a partir de 1982, parte de la elite política de México dio un salto histórico, al pasar directamente de la iniciativa privada y del sector financiero del gobierno, al Poder Ejecutivo y, por ende, a las secretarías y subsecretarías estratégicas del gobierno federal. El grupo tecnocrático<sup>9</sup> formado por profesionistas de alto nivel, está representado por brillantes jóvenes con alta sapiencia como economistas y visión modernizadora, comparten la característica de que no han transitado por el largo aprendizaje por el que pasan los políticos, al no ser votados a puestos de representación popular, o por su reducida o nula experiencia en la esfera

9 Ianni (1996: 98-99) agrupa a los tecnócratas como parte de una «tecnoestructura» destinada a diagnosticar, planear y poner en práctica directrices generales y decisiones especiales. «Las tecnoestructuras reúnen a profesionales sofisticados de todas las cualificaciones, del economista al matemático, del sociólogo al publicista, para pensar las condiciones y las perspectivas de los mercados efectivos y potenciales, de las condiciones sociales, políticas, culturales y económicas para la selección y puesta en práctica de las inversiones, operaciones publicitarias, inauguración de temas, preparación de la opinión pública, en conformidad con decisiones que pueden interesar a gobiernos, corporaciones, iglesias, lobbings, corrientes de opinión pública y otras instituciones y organizaciones.



partidista del gobierno. Los tecnócratas han sustituido los proyectos de la vieja clase política por otro privatizador, modernizante y extranjerizante (Unidad de Análisis Prospectivo de El Financiero, 1993: 32).

Carlos Salinas de Gortari personifica al joven economista que cursó su posgrado en el extranjero y que se convirtió en el principal entusiasta del libre comercio y la globalización, aplicando internamente un nacionalismo más bien pragmático. Los miembros de la selecta elite tecnocrática que arribaron definitivamente al poder en 1988 en México, mediante un escandaloso fraude electoral, fueron los principales promotores de la inversión extranjera, las privatizaciones, la desregulación y la inserción transnacional. En ese sexenio consiguieron el ingreso de México a la OCDE y a los organismos de cooperación del área del Pacífico asiático, negociaron principalmente el TLC norteamericano, el convenio que da origen al Grupo de los Tres, y otros tantos acuerdos bilaterales, como el Acuerdo de Complementación Económica, con Chile en 1992.

Pero los tecnócratas<sup>10</sup> no operan sólo en las instancias gubernamentales, sino que actúan también en las universidades privadas y públicas, en las corporaciones transnacionales, en los medios masivos de comunicación, en las grandes empresas nacionales y organizaciones intergubernamentales o internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la OEA y la CEPAL, instituciones intergubernamentales que juegan un rol especial como actores del proceso de integración.

Se trata, por tanto, del grupo más capacitado para percibir el alcance y los efectos de la integración en el marco del modelo económico actual. Al saber más que los políticos o los empresarios, los expertos tienen más capacidad de negociación e influencia ante los gobiernos y los dueños del capital.

---

10 Los tecnócratas, en el caso de los acuerdos comerciales, serían los equipos de profesionistas que realizan los diagnósticos y los estudios para fundamentarlos desde el punto de vista técnico, jurídico y económico. También se incluyen como actores de la integración a los analistas y consultores que asesoran a los representantes gubernamentales en la negociación, y a aquellos que realizan los estudios para las corporaciones transnacionales y las organizaciones privadas. Los tecnócratas aparentemente son el grupo más racional, pero al mismo tiempo son los principales responsables de las insuficiencias de los acuerdos, los de los errores y las crisis en la conducción económica y de la aplicación dogmática del modelo neoliberal que ha llevado a varias naciones a la quiebra y a la desestabilización política.

Al ser portadores de una ideología neoliberal y defensores de los intereses de las empresas, los técnicos de la integración desempeñan un rol cada vez más definido en la administración del modelo transnacional, representando en buena medida a los grupos sociales medios urbanos que en cada país tienen grandes esperanzas de mejora con el sostenimiento del modelo vigente.

Sus ideas y conceptos de la economía y de la política significaron una aceleración profunda en el rumbo que seguiría México hacia una apertura económica sin precedentes en cuanto a su magnitud y rapidez. Además, esa reorientación se daría no sólo por las recomendaciones y presiones de los organismos financieros internacionales, sino también porque la nueva elite gobernante comulgaba con muchos de los postulados de estas instituciones, al haber desarrollado su formación como profesionistas en universidades de países desarrollados donde el pensamiento neoliberal es muy influyente.

El saldo de la política económica aplicada durante el gobierno de Salinas, ha sido analizado por diversos investigadores. Así, Arturo Ortiz (1994: 86), plantea que fue el gobierno tecnocrático salinista,

...quien ahondó al máximo el modelo neoliberal, a través de los severos programas de ajuste llamados 'pactos' en sus diversas versiones... agitando los desequilibrios sociales manifiestos durante el gobierno del pionero del neoliberalismo, Miguel de la Madrid, que durante la administración salinista, no sólo no se atacaron, sino que los costos sociales del ajuste llegaron o rebasaron sus límites de tolerancia.

Las transformaciones económicas realizadas durante el sexenio salinista fueron siempre presentadas con gran triunfalismo, aunque el crecimiento medio del producto apenas alcanzara un escaso 1.5%. El reto de bajar a toda costa la inflación, teniendo como ancla el tipo de cambio y la relativa contención salarial, se le revirtió al presidente con la sobrevaluación del tipo de cambio y con la ausencia de inversión productiva en gran escala. Salinas definió a la inflación en 1994 como: «...el más injusto y regresivo de los impuestos y el que más castiga la economía de las familias». Sin embargo, el combate a la inflación se constituyó también en un proceso devastador de la economía de la mayor parte de la población, pues miles de personas se vieron despojadas de sus empleos y perdieron sus ingresos y en el mejor de los casos

fueron arrojados a la economía informal o tuvieron que emigrar como indocumentados a los Estados Unidos. Los objetivos de creación de empleos y la elevación de los niveles de vida de la mayoría quedaron en mera ilusión.

El estado deplorable de la actividad productiva se reflejó en el déficit de la balanza comercial, que se convirtió en otro de los múltiples talones de Aquiles de la política salinista, pues el saldo deficitario de la balanza comercial llegó hasta los 28,000 millones de dólares al final de 1994 (Margáin, 1995: 14), agravado por la disminución acentuada de la entrada de flujos de capital extranjero y por la aceleración de la fuga de capitales iniciada desde los primeros días del año, influenciada también por la rebelión del EZLN en Chiapas y por el asesinato de Luis Donaldo Colosio (candidato a la presidencia por parte del Partido Revolucionario Institucional). En ese contexto, en 1995 el proyecto fondomonetarista de Salinas basado en una expansión creciente de la inversión extranjera, que en este caso fue básicamente especulativa, parecía haber llegado a su fin.

Aún antes del desencadenamiento de la crisis de diciembre de 1994, la realidad acusaba ya el fracaso del modelo neoliberal impuesto por los Estados Unidos y el capital financiero, y que el salinismo pretendió hacerlo pasar como un proyecto original llamándole «liberalismo social» y agregándole el programa de Solidaridad, para legitimar su gobierno, mientras que los resultados obtenidos no fueron ni lejanamente los planteados en el Plan Nacional de Desarrollo de ese sexenio.

Pero de acuerdo con la lógica del capital financiero especulativo, el sexenio salinista debió ser seguramente considerado exitoso al obtener grandes ganancias derivadas de los movimientos especulativos del mercado de valores, sector al cual el gobierno transfirió gran cantidad de recursos durante 1994, a fin de evitar su caída y ofreció rendimientos en los títulos gubernamentales por encima de las tasas internacionales de interés, creando un nuevo subsidio que expropiaba a la población para canalizarlo hacia el capital especulativo.

Así las reformas salinistas fueron exitosas también para los beneficiarios de las privatizaciones de los bancos y empresas públicas. En efecto, en México, nunca antes como en el sexenio salinista se les ofreció tanto a los grandes capitalistas nacionales y extranjeros. Aparte de los altísimos rendimientos en la Bolsa Mexicana de Valores, se les cedió a muy buenos precios la mayoría de las empresas paraestatales. Puede decirse que alrededor de 24 grupos fi-

nancieros fueron los más altamente beneficiados con esta política de privatización, lo que sólo propició una mayor concentración en manos de grupos oligopólicos, a quienes se les entregaron los bancos, los teléfonos, las minas de cobre, las aerolíneas, los medios de comunicación, la petroquímica, el hierro y el acero; en fin, todo lo construido y logrado en muchos años por el Estado y la sociedad mexicana, se les vendió a precios de subasta en sólo seis años de gobierno y otros tantos del sexenio anterior (véase cuadro 3).

Resulta impresionante la lista que presenta la Revista Comercio Exterior de marzo de 1992, en donde se reporta todo el proceso de la llamada desincorporación de entidades paraestatales, por lo cual el gobierno habría recibido 42 billones de pesos, como producto de la liquidación del sector público al pasar de 1,153 entidades paraestatales a tan sólo 247. En ese documento se agregan además los nombres de los beneficiados y el monto al que se pagaron dichas empresas. Allí también es posible ver la radiografía del capital monopolista en México y la forma en que han concentrado la riqueza nacional, y como también se beneficiaron los capitales extranjeros, sectores que no dejaron de expresar posturas triunfalistas.

**Cuadro 3.** Privatización de empresas públicas en México

Empresa o Grupo de empresas	Precio de venta	Porcentaje acumulado	Año venta
Bancos comerciales (18)	12,355	52.06	1991-92
Teléfonos de México	6,180	78.10	1991-92
Paquete de medios de comunicación	640	80.80	1993
Ingenios Azucareros	632	83.46	1988-92
Aseguradora Mexicana	580	85.91	1993
Cía. Minera de Cananea	475	87.91	1990
Activos de FERTIMEX	316	89.24	1991-92
SICARTSA	316	90.57	1991
Aeronaves de México	263	91.68	1989
Mexicana de Aviación	176	92.42	1989-92
AHMSA	172	93.15	1991
Industrias de Conasupo	159	93.82	1990
MICONSA	153	94.46	1993
Tereftalatos Mexicanos	106	94.91	1988
Grupo DINA	82	95.26	1989
Total de 15 Empresas/Grupos	22,605	95.26	
Gran Total	23,731	100	

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Informe Anual del Banco de México, 1993.

En contraste con este proceso de privilegiar al gran capital, están los datos referentes a los magros aumentos salariales de la clase trabajadora, los cuales fueron prácticamente nulos y regresivos en su capacidad de compra. Además el «adelgazamiento del Estado», no solamente redujo el número de empleos burocráticos, sino que finalmente ha contribuido, por un lado, al aumento sin precedentes de la economía informal, al achicamiento del mercado interno, al aumento de la migración externa; y por otro, a la alta concentración del ingreso en manos de exclusivos grupos financieros nacionales y extranjeros, dentro de los cuales se pueden identificar a varios supermillonarios en dólares, y más recientemente al considerado «hombre más rico del mundo», Carlos Slim Elú, dueño del Grupo Carso.

Uno de los objetivos que se perseguía al traspasar las empresas del sector social a manos de particulares, era que éstas debían operar en un ambiente competitivo y sujetas a una regulación apropiada para asegurar su eficiencia interna. Lo anterior no ha ocurrido y prácticamente las empresas privatizadas trabajan en condiciones de monopolio. Asimismo, las supuestas mejoras en la calidad del servicio por parte de los nuevos dueños pueden ser fácilmente cuestionadas, pues como afirma Moctezuma (1994: 7) «las privatizaciones no han traído eficiencia, sino servicios igual de malos, pero más caros y con altas ganancias. Telmex ganó más de tres mil millones de dólares en 1992 rompiendo récord mundial».

Durante el salinismo la estrategia económica parecía simple, pero resultó sumamente compleja. México pretendía atraer grandes cantidades de capital internacional (incluyendo parte de los 50 mil millones de dólares que escaparon del país durante las décadas de los setenta y los ochenta), y ese capital, por un lado, ayudaría a disminuir la carga de la deuda y, por el otro, se invertiría en nuevas empresas productivas. La clave del esquema estaba en ofrecer estabilidad monetaria e incentivos económicos como mano de obra barata y acceso a los mercados. Para garantizar lo primero se redujeron radicalmente los presupuestos públicos y se fijó una paridad ficticia del peso respecto al dólar. Para lo segundo fue necesario abrir la economía mexicana al comercio mundial. Obviamente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte era la carta fuerte de la administración salinista, pues le prometía a los inversionistas el acceso al mercado consumidor más rico del mundo. Al principio, en buena medida la política salinista tuvo éxito, puesto que duran-

**Cuadro 4.** Principales grupos y familias beneficiados con la venta de paraestatales

Paraestatales	Grupos o familias beneficiados
Bancos	— Grupo Financiero PROBURSA, representado por J. Madariaga; señores Villareal, Guajardo y Elizondo; Gómez Covarrubias; Grupo Abaco; Grupo Accival; Harp Helú y Roberto Hernández; Garza Laguera y Roberto Touche; Cabal Peniche y otros.
Teléfonos de México	— Grupo Carso, Carlos Slim; South Western Bell, France Cable and Radio.
Paquete de Medios de Comunicación	— Familia Salinas Pliego (incluyó canales 7 y 13 de TV, Operadora de Teatros, Estudios América y Canales de TV de provincia).
Ingenios Azucareros	— Grupo de Inversiones ANERMEX, Jaime Porres, consorcio AGA de Guadalajara, Joaquín Redo y Socios; Operadora Azucarera del Pacífico; Consorcio Escorpión; Ingenios Santos, S. A.
Afianzadora Mexicana	— Sres. Fernández Madero y Sánchez N. Mollo.
Minera de Cananea	— Jorge Larrea (Mexicana de Cananea).
Fertimex	— Industrias Peñoles.
Altos Hornos de México	— Consorcio de Accionistas en Ingeniería; Hierro y Acero del Norte, familia Montemayor.
Sirerúrgica Nacional	— Grupo Industrial San Lorenzo.
Compañía Mexicana de Aviación	— Grupo Havre.
Aeronaves de México	— Grupo ICARO.
Industrias Conasupo	— Hidrogenadora Nacional; jabones y detergentes S. A.; Industrias integradas del Norte, Modercarm. S. S.; y otras.
Dina	— Consorcio «G» S. A.
Turbo Acero	— Aceros Generales S. A., Jaime Woldenberg.

Fuente: Bancomext, Revista de Comercio Exterior, marzo, 1992, vol. 42, núm. 3, pp. 220-229.

te los primeros años de la década de los noventa entraron a México cantidades masivas de capital.

Como ya se analizó en el caso chileno, esa estrategia era peligrosa. Mantener la paridad con el dólar condujo a un peso sobrevaluado,<sup>11</sup> y lógicamente

11 También incentivó esa política la fijación del equipo económico en el control de la inflación y la necesidad política de defender el mayor triunfo económico del gobierno.

te estimuló un consumo excesivo de bienes importados mientras volvía menos atractivas las exportaciones mexicanas. Parece que los responsables de la política estaban conscientes de eso, pero creían que la entrada continua de capital equilibraría la cuenta comercial durante suficiente tiempo para mejorar la productividad mexicana y llevar la economía al «primer mundo», como se le prometía a la población a cambio de su apoyo político.

Lo que la estrategia sí logró, fue diezmar a grandes porciones de las micro y pequeñas empresas nacionales, así como a importantes sectores del sector industrial abrumadas por las importaciones baratas; empobrecer aún más a grupos significativos de un campesinado incapaz de sobrevivir sin los subsidios o en competencia con la agroindustria estadounidense; y volver la economía extremadamente sensible a los mercados de capital externos.

Además, las inversiones nuevas obstaculizaron también el éxito de largo plazo de esta política. Del capital que entró prácticamente nada se invirtió en nuevas escuelas, hospitales, carreteras o empresas, sino mayormente se destinó a la especulación bursátil. Por ejemplo, en 1992, 72% de la inversión extranjera estaba en el mercado de valores o en el mercado monetario (Weiss, 1996: 71). La inversión nacional no creció significativamente durante ninguno de los años de Salinas y en realidad descendió en 1993. La creación neta de puestos de trabajo fue decepcionantemente baja, puesto que durante todo el sexenio se crearon un millón de empleos, aproximadamente un cuarto de lo que se necesitaba, según Cornelius (1994: 40).

A partir de 1994 comenzó a tambalearse el esquema tecnocrático, precisamente porque la economía había dependido de un optimismo superficial e inconsistente. Una vez que comenzó el pánico no hubo nada que detuviera la caída de la economía. Al perder el peso la mitad de su valor, las deudas denominadas en dólares o con tasas de interés flexibles arruinaron a grandes sectores de la clase media y a miles de empresas. El resultado final fue que México comenzó 1995 debiendo más dinero que nunca, sin paraestatales no estratégicas que vender, y con un sector manufacturero nacional duramente golpeado por nueve años de apertura.

Y es que la estrategia de legitimación que había utilizado Salinas era particularmente frágil debido a lo mucho que dependía de los resultados en la esfera económica. La elite mexicana basó su predominio en la promesa de que se lograría una economía mexicana moderna, estable y próspera. Sus

esperanzas de alcanzar una democratización «segura» en el futuro se basaban en que el crecimiento económico debilitaría paulatinamente el radicalismo popular. Había que mantener la ficción de una economía «primermundista» para que la dirigencia tecnocrática pudiera justificar su obstinación política.

El planteamiento del nuevo gobierno con Ernesto Zedillo<sup>12</sup> se basó en la reactivación del crecimiento económico, en el aumento del empleo y la mejora de los ingresos de las familias. Pero pronto la economía basada en el modelo neoliberal que se le entregaba mostraría la profundidad de las contradicciones y las consecuencias por la forma en que se aplicó.

El modelo estaba en crisis, el retiro del capital especulativo nacional y extranjero no pudo ser contenido a pesar de que se les habían pagado altos rendimientos y habían obtenido fuertes ganancias de capital. Los nuevos funcionarios descubrieron entonces la gran brecha del saldo negativo de la balanza de pagos, que según el presidente Zedillo, había sido subestimada. También se había subestimado la indiscriminada apertura comercial, la ausencia de una política industrial, el dismantelamiento de instituciones que paliaban la pobreza y el fomento que el propio gobierno daba a la especulación financiera.

En este contexto, a sólo unos días de ocupar la presidencia, en diciembre de 1994 se devalúa el peso mexicano en una proporción tal que se acentúa la ya de por sí difícil y compleja crisis. El «error de diciembre», traía consecuencias no esperadas, ni siquiera quizá, por los tecnócratas. Las consecuencias de la crisis en México repercutieron en varios países de Sudamérica, bautizándoseles como el «efecto tequila».

El presidente Zedillo reiteró en su segundo informe de gobierno que no variaría su política económica, pues seguiría: «...aplicando el programa económico que nos ha permitido vencer la emergencia e iniciar la recuperación,

12 Carlos Fuentes describe a Zedillo como un «tecnócrata helado; carente de imaginación política o de emoción popular. Su mirada, dicen, es la que Shakespeare atribuye a 'los hombres peligrosos', 'la mirada flaca, famélica' (Julio César). No sabe reír; ojalá no esconda colmillos; él mismo admite que los discursos no se le dan. En resumen: no tiene la gracia del gitano... Yo no simpatizo con las ideas que le conozco a Zedillo, su neoliberalismo a ultranza, su criterio monetarista y utilitario, su poca simpatía por la educación popular. Por algo, desde hace dos años su candidatura fue animada por un magnate mexicano que lo consideró el heredero del adalid conservador mexicano, Lucas Alamán» (Siglo 21, 19 de abril de 1994).



hasta consolidarla con toda certeza». Sin embargo, el desempleo era creciente y los salarios iban a la baja «...el salario mínimo ...sólo creció en 61 por ciento, 29 puntos porcentuales menos que el costo de la canasta básica» (Manzo, 1996: 69). Entonces, la otra promesa de campaña: «bienestar para tu familia», fue solo un slogan publicitario.

La crisis de la economía que padeció el país fue, sin duda, producto de las nuevas modalidades que asume el capital financiero para la extracción de recursos monetarios, cuando no hay condiciones sostenidas de crecimiento y se derrumban las expectativas, lo que ha dado lugar a movimientos absolutamente especulativos y al retiro masivo de capitales. Para acentuar el problema, se preparó toda una legislación que permitiría la libre movilidad de los capitales internacionales. Las autoridades gubernamentales, en aras de un posible desarrollo, abrieron en forma acelerada las fronteras comerciales y se permitió el libre flujo de capitales sin control y sin detenerse en sus implicaciones.

La llamada desregulación de la actividad económica es una de las bases sobre la cual descansa toda la supuesta estrategia de desarrollo, su objetivo es atraer el capital foráneo al darle amplias garantías; sin embargo, la realidad ha demostrado que el país no ha sido capitalizado por esas vías, pues aunque durante un periodo el capital fluya abundantemente hacia México buscando condiciones superiores de rendimiento, igual se ha ido cuando existen perspectivas no favorables de seguir obteniendo esos altos rendimientos.

La profundización de la crisis de 1994-1995 fue la manifestación de problemas estructurales de la economía mexicana en la era de la globalización, y de ninguna manera puede verse como un mero problema de reestructuración de plazos de los pasivos, como lo han querido presentar las autoridades fiscales del país. La crisis fue el reflejo de las contradicciones existentes entre una gran afluencia de capital extranjero y el bajo o nulo crecimiento productivo, por lo que se privilegia la especulación, teniéndose que pagar altos costos financieros que dificultan todavía más el crecimiento sostenido que finalmente no llega.

Los detractores de la política oficial interpretan que el neoliberalismo ha sido desastroso para el país, y que la imposición de ese modelo:

refleja los intereses de una coalición transnacional cada vez más poderosa que agrupa a los gobiernos de países industriales, empresas multinacionales y ban-

cos internacionales, aliados a una pequeña elite extranjerizante de «mexicanos» que apoyan las políticas neoliberales impuestas por el FMI (...) las cuales han dañado la infraestructura y la capacidad productiva del país, exacerbando la polarización del ingreso, incrementado la pobreza, el desempleo y las presiones sociales (Margáin, 1995: 17-19).

En ese marco se puede afirmar que la cúpula financiero-empresarial y los poderosos grupos políticos de los Estados Unidos fueron los principales aliados externos del salinismo y del zedillismo, al tiempo que los grandes grupos empresariales mexicanos se han transnacionalizado a través de alianzas estratégicas con las empresas extranjeras de varios países, particularmente con las estadounidenses. Es decir, «los actores sociales que responden a la lógica económica, se han unido a la dinámica regional para realizar la integración a su manera» (Ecuwen, 1996: 65).

Varios autores y líderes políticos han denunciado que, desde la crisis de 1982 (como resultado de las políticas de ajuste que beneficiaron sobre todo a las empresas transnacionales y a las grandes firmas mexicanas a expensas de las pequeñas y medianas empresas) la economía y la política del país están siendo dominadas por una coalición transnacional. Esa alianza entre los grandes empresarios mexicanos y los tecnócratas neoliberales y los intereses extranjeros, se constituyó en un factor crucial para derrotar a los gobiernos populistas del antiguo PRI, y para obtener y retener el poder en el país (Margáin, 1995: 25).

La mejor expresión de esa coalición transnacional es el propio Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que se convirtió en el principal modelo de integración económica en el continente y en el mejor instrumento para afianzar la alianza entre las empresas transnacionales y los bancos extranjeros con los empresarios y banqueros mexicanos. Otra muestra de la supremacía de esa coalición internacional está representada por la adición del país a la inversión externa, y a la aceptación por parte del gobierno mexicano de los constantes «salvamentos», «blindajes financieros» y por los graves compromisos adquiridos mediante las «cartas de intención» del FMI, a través de los cuales se imponen los programas de ajuste estructural en el país.

Por otro lado, podría pensarse que durante el foxismo era posible que la debilidad de la sociedad y la erosión de la soberanía del Estado mexicano pudieran compensarse en algo con la inteligencia, y el esfuerzo del nuevo

gobierno. Sin embargo, ¿de qué sirvió el famoso bono democrático? Vicente Fox era el personaje central que indudablemente encarnaba las aspiraciones de cambio, transición a la democracia, justicia y mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos. Pero fue verdaderamente patético que Vicente Fox se proyectara como un presidente legítimo, de buenas intenciones, pero con un ánimo cada vez más disminuido y una popularidad a la baja, particularmente por no cumplir con sus promesas ni ajustar cuentas con el régimen priísta. La alternancia política no significó transición a la democracia y cambio con justicia.

Como político de derecha moderada, Vicente Fox es continuista del modelo neoliberal y hasta la guerra contra Irak de 2003, se ostentaba como amigo personal del presidente de Estados Unidos, mismo que no ganó legítimamente la primera elección pero que se ha ganado la fama de guerrerrista, corrupto y poco inteligente. Con las acciones del gobierno foxista y su cancillería, cuando estuvo a cargo de Jorge Castañeda, se hizo patente el distanciamiento entre las fuerzas políticas y empresariales más representativas de la sociedad mexicana, por un lado y, por otro, la elevada convergencia de intereses entre los políticos conservadores y los grandes capitalistas mexicanos y los estadounidenses, lo que les brinda a estos últimos un poder mucho mayor (que el de los políticos nacionalistas o de aquellos empresarios orientados al mercado interno) tanto por la acumulación de recursos como por la diversificación de sus operaciones internacionales.

Al mismo tiempo, no cabe duda que el protagonismo político de los empresarios mexicanos más poderosos ha sido crucial para la consolidación del modelo neoliberal y la apertura al mercado regional y mundial. Sobre todo los mayores grupos empresariales apoyan la apertura y la integración económica. Pero, por otro lado, las industrias pequeñas y medianas no competitivas han quebrado o corren el riesgo de cerrar como resultado de esa transnacionalización. Asimismo, particularmente en México, los productores agrícolas orientados al mercado interno y los campesinos minifundistas cayeron en la ruina por la falta de apoyos, y por los menores precios de los productos agrícolas del extranjero, muchos de ellos subsidiados escandalosamente por los gobiernos de los países poderosos.

Es innegable que el proceso de integración de los mercados internacionales se ve facilitado cuando el Estado se acomoda a los intereses de las

empresas. Y aunque entre los empresarios no existe unanimidad, su actuación a través de canales formales e informales es importante en el diseño e instrumentación de las políticas de inserción internacional. Especialmente son los grandes grupos económicos más poderosos los que se vinculan con el aparato estatal, brindando su apoyo a la burocracia política a cambio de favores para proteger sus intereses, debido a que del Estado emanan recursos de todo tipo, como políticas económicas concretas de promoción económica, jugosos contratos, compras, licitaciones e inversiones.

Ciactalone (1999: 166) ha establecido que para que los actores empresariales se sumen a la apertura del sector externo, es necesario que los actores económicos perciban que sus intereses estarán más protegidos dentro del esquema regional que dentro del marco de la política económica nacional, percepción que no siempre se generaliza o se logra. Generalmente, son los grupos más poderosos los que reaccionan de forma positiva a los procesos de integración regional al estar seguros que obtendrán beneficios del nuevo esquema. En contraste, los empresarios medianos y pequeños no competitivos, orientados al mercado interno, conforman los grupos que recurren a la actividad política o a las presiones públicas para modificar o mantener la situación existente. En cambio los grandes conglomerados orientados al mercado externo o fuertemente asociados con fuerzas transnacionales, tendrían mayor capacidad de presión e influencia. Ni siquiera es necesario que estos se expresen públicamente, sino más bien amenazando con llevar su capital hacia fuera o dejar de invertir, con el propósito de influir en las grandes decisiones políticas.

Sin dejar de reconocer que existen empresarios que se oponen y otros que apoyan la creación de un esquema regional, la influencia que puedan ejercer en el proceso de negociación, en muchas ocasiones no es determinante para cambiar la decisión de los gobiernos y lograr que éstos dejen de negociar o de poner en operación el nuevo esquema acordado. Pero si se obtiene tal colaboración, ésta se relaciona con la continuación y defensa de sus intereses, especialmente con sus expectativas de ganancia, factor que se constituye como el elemento central que caracteriza el comportamiento de los sectores empresariales de cara al proceso de integración regional.

Hoy, en comparación con el pasado, se puede decir que existe una mayor adecuación de los tratados formales de integración con la realidad impuesta

por el esquema económico adoptado por los países participantes, y con el compromiso asumido por los principales actores que la promueven. Los tratados de libre comercio se pueden interpretar como una fiel expresión de los intereses económicos, políticos y sociales de los agentes hegemónicos que impulsan la integración en su propio beneficio. Quizá, debido a ello, el tema de la integración está lejos de constituir en nuestros países una cultura compartida por toda la sociedad lo que permite prever que la integración no avanzará hacia otras modalidades superiores al simple esquema de libre comercio, sin la participación activa de los grupos sociales más representativos, en función no sólo del interés privado sino de un auténtico desarrollo económico y social de las naciones.

## CONCLUSIONES

Como parte de los grandes desafíos que enfrentan México y Chile se encuentra el diseño de una política de integración congruente con las necesidades del desarrollo. La integración tiene un sentido estratégico si logra un marco macroeconómico estable que garantice crecimiento; la promoción de la competitividad de las exportaciones; la eliminación de trabas a la inversión extranjera; la apertura de los mercados financieros y de capitales, el ahorro interno y una mejor distribución social de los beneficios. El desempeño eficiente de las economías permitiría que la interdependencia y el desarrollo que se buscan alcanzar se vean impulsados tanto por los mecanismos de política comercial como por las fuerzas del mercado.

Se puede observar que a medida que avanza el proceso de transnacionalización, los acuerdos formales de carácter intergubernamental, como el TLC bilateral entre Chile y México, se van mostrando como más necesarios porque los países débiles requieren hacer frente a los efectos discriminatorios y al mayor poder de negociación que se registran en otros bloques continentales y que aplican las grandes potencias. Además, los esquemas de integración son un buen antídoto ante las prácticas neoproteccionistas más sofisticadas y difíciles de contrarrestar que han adoptado los países industrializados para evitar la competencia de los países en desarrollo.

Como la integración dejó de ser un sueño en términos de la cooperación y tampoco es una panacea en el contexto de los regímenes neoliberales, es relevante subrayar que los posibles beneficios derivados de la integración continental descansan sobre la necesaria consolidación de las reformas económicas en cada uno de los países que hayan decidido encarar los retos externos. Ahora, la viabilidad de avanzar hacia la integración no sólo depende de las negociaciones políticas a través de las cancillerías, sino de los progresos o retrocesos en las economías en cada una de las naciones.

En la actualidad, para los actores latinoamericanos la regionalización significa principalmente dos cosas diferentes: por un lado, cooperación e integración regional entre los países de la propia América Latina y, por el otro, la integración de todo el hemisferio occidental, mediante la propuesta norteamericana de libre comercio. México es el país que —por sus relaciones de interdependencia asimétrica y por los compromisos adquiridos— más ha avanzado hacia el regionalismo norteamericano, pero también sigue mostrando interés por la integración subregional y bilateral.

El objetivo latinoamericano de lograr el desarrollo sigue presente en razón de su sustantividad. En el caso de los países latinoamericanos, es posible que los principales actores sean más conscientes de que en la actualidad es necesario realizar un esfuerzo mucho mayor que en el pasado, para crear una auténtica interdependencia económica y política en el marco de los diferentes esquemas de integración, sobre todo en los más institucionalizados.

Se puede afirmar que la racionalidad en la que se funda el desarrollo latinoamericano, desde el punto de vista histórico, no es compatible con la racionalidad de la hegemonía estadounidense. Pero ahora la implantación de las políticas neoliberales ha eliminado muchas fuentes de fricción entre Estados Unidos y Latinoamérica. Y aunque no se ha abandonado el lenguaje de la hegemonía (y más bien se ha reactivado con la «Guerra contra el Terrorismo») y se ha dado paso al lenguaje de la «cooperación» y «asociación», eso ha llevado a muchos líderes políticos, empresarios y académicos a valorar que la hegemonía norteamericana conlleva beneficios para los socios latinoamericanos y a una aceptación tácita de la política de integración compatible con el mantenimiento y prolongación de la supremacía estadounidense en el continente.

## BIBLIOGRAFÍA

- BÜCHI BUC, Hernán (1991). «Intervención en el Seminario: Inversiones internacionales», realizado el 26 y 27 de marzo de 1991 en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Andrés Bello, *Cuadernos Universitarios*, núm. 3, Santiago.
- (1992). «Principios orientadores del esquema económico chileno», en *La transformación económica de Chile*. Universidad Nacional Andrés Bello, *Cuadernos Universitarios*, Serie debates núm. 1, Santiago.
- CIACALONE, Rita (1999). *Los empresarios frente al Grupo de los Tres: integración, intereses, e ideas*. Caracas: Nueva Sociedad.
- COATS, A. W. (1981). *Economists in Government*. Ed. Durham, N. C.: Duke University Press.
- CORNELIUS, Wayne (1994). *Transforming state society relations in México: The national solidarity strategy*. La Jolla: Center for U. S.-Mexican Studies.
- CROZIER, Michel y Erhard Friedberg (1990), *El actor y el sistema, las restricciones de la acción colectiva*, México: Alianza Editorial Mexicana.
- EEUWEN, Daniel van (1996). «¿Qué tipo de legitimación para la integración latinoamericana?», en Couffignal, Georges y Germán A. de la Reza (eds.). *Los procesos de integración en América Latina, enfoques y perspectivas*. Suecia: Institute of Latin American Studies, Stockholm university.
- Estrategia (1994). «El gran salto de Chile, la historia económica y empresarial vista por Estrategia». Santiago: Editorial Gestión.
- (1996). «Anuario de los negocios y la economía de Chile 1996». Santiago: Editorial Gestión.
- FAZIO, Hugo (1996). *El programa abandonado, balance económico social del gobierno de Aylwin*. Santiago: ARCIS/LOM/CEBDA.
- FERNÁNDEZ, Mario (1998). «El sistema político chileno: características y tendencias», en Toloza, Cristián y Eugenio Lahera, *Chile en los noventa*. Chile: Presidencia de la República/Dolmen Ediciones.
- FFRENCH-DAVIS, R. (1989). «Bases para una estrategia de comercio exterior chilena», en Muñoz H., *Chile: política exterior para la democracia*. Santiago: Pehuén Editores.
- y Raúl Laban (1995). «Desempeño y logros macroeconómicos de Chile», en Pizarro, Crisóstomo, Dagmar, Raczynski, Vial, Joaquín (eds.). *Política*

- líticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Santiago: CIEPLAN/UNICEF.
- FOXLEY, Alejandro (1995). «Los objetivos económicos y sociales en la transición a la democracia», en Pizarro, Crisóstomo, Dagmar, Raczynski, Vial, Joaquín (eds.). *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Santiago: CIEPLAN/UNICEF.
- (1998). *Chile y su futuro, un país posible*. Santiago: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.
- HURRELL, Andrew (1996). «Regionalismo en las Américas», en Lowenthal, Abraham y Gregory F. Treventon (comp.). *América Latina en un mundo nuevo*. México: FCE.
- IANNI, Octavio (1996). *Teorías de la globalización*. México: Siglo XXI-UNAM.
- MARGÁIN, Eduardo (1995). *El TLC y la crisis del neoliberalismo mexicano*. México: UNAM.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Pablo (1994). *México: dependencia y autoritarismo*. México: MS Editores.
- MONTERO, Cecilia (1997). *La revolución empresarial chilena*. Santiago: CIEPLAN/DOLMEN.
- ORTÍZ WADGGYMAR, Arturo (1993). *Introducción al comercio exterior de México* (proteccionismo o librecambismo). México: Editorial Nuestro Tiempo.
- Unidad de Análisis Prospectivo de El Financiero (1993). *Sucesión pactada, la ingeniería política del Salinismo*. México: Plaza y Valdés Editores.
- VIAL, Joaquín (1995). «Políticas de crecimiento económico y transición política en Chile», en Pizarro, Crisóstomo, Dagmar, Raczynski, Vial, Joaquín (eds.). *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Santiago: CIEPLAN/UNICEF.
- (1998). «La estrategia de desarrollo: crecimiento con equidad», en Toloza, Cristián y Eugenio Lahera, *Chile en los noventa*. Chile: Presidencia de la República/Dolmen Ediciones.
- WEISS, John (1996). «Economic Policy Reform in México», en Aitken, Rob (ed.). *Dismantling the Mexican State?* Londres: McMillan.





SEGUNDA PARTE

## Gobernabilidad democrática



## IV. Elecciones, medios y publicidad política en América Latina.

### Los claroscuros de su regulación

Francisco de Jesús Aceves González<sup>1</sup>

#### INTRODUCCIÓN

Como una consecuencia inevitable de la creciente mediatización observada en el desarrollo de las contiendas electorales, la mercadotecnia política, específicamente el uso de la publicidad política televisiva, ha terminado por imponerse como el instrumento fundamental al que se ajustan las estrategias de campaña de los partidos políticos en los países democráticos. Más allá de las modificaciones que la adopción de estas herramientas ha provocado en el carácter y desarrollo de las contiendas electorales, su irrupción ha generado un debate acerca de su impacto en los procesos electorales. La discusión abarca diversos tópicos. Por una parte, se mantiene vigente la añeja discusión sobre los posibles efectos de la publicidad mediática y su capacidad de influir en la definición del voto de sus audiencias. Aunque en este punto todavía hay quienes reivindican el paradigma lazarsfeldiano de los «efectos limitados», se han venido imponiendo diversas perspectivas teóricas, como la agenda-setting (Stevenson *et al.*, 2001 y McCoombs y Kioussis, 2004), el priming (Iyengar y Kinder, 1993) y el framig (Shah *et al.*, 1996), que ratifican la importancia de los medios en la percepción que las audiencias construyen sobre su entorno. Por otra parte, se insiste que a consecuencia de esta mediatización, el debate político se ha degradado (Sartori, 1992 y 1998). Finalmente, algunos estudiosos han comenzado a plantearse algunas cuestiones relacionadas con la irrupción de la publicidad política mediática: ¿Ha mejo-

---

<sup>1</sup> El autor expresa su reconocimiento a Elsa Noemí Mayorga Ochoa cuya contribución en la captura y procesamiento de información resultó fundamental para la conclusión de este trabajo.

rado la calidad comunicacional de los procesos electorales? ¿Ha contribuido a la profundidad del debate político? ¿Ha proporcionado al elector información útil y necesaria para la definición de su voto? Son preguntas cuya preocupación va más allá de la «eficiencia» del instrumento y se centra en sus efectos sobre el desarrollo de la democracia, específicamente sobre la calidad de la misma.

En lo que todos coinciden es en el reconocimiento de la centralidad de los medios masivos de comunicación en la conformación del espacio político (Dahlgren, 1997) y que debido a ello «la configuración de la política actual se encuentra capturada por ‘la lógica y la organización de los medios’ que la encuadran y estructuran», y que —siguiendo a Castells— en dicho encuadramiento se encuentra una de «las fuentes fundamentales de la crisis de la democracia en la era de la información» (Castells, 1999).

Derivado de este carácter irreversible de la intervención de los medios en los procesos políticos, particularmente en las contiendas electorales, se ha observado una creciente regulación sobre su papel y sus actividades en las legislaciones que los países latinoamericanos han emitido sobre la materia. Sin embargo, los estudios que abordan el tema se encuentran todavía en un estado embrionario (Lauga y García Rodríguez, 2007).

El propósito del presente trabajo es analizar desde una perspectiva comparada la regulación que se ha establecido respecto al carácter mediático de las campañas, particularmente en lo relativo a la publicidad política, en las legislaciones electorales de 19 países latinoamericanos que estaban vigentes en el 2006. A lo largo del texto se abordará la irrupción de las campañas mediáticas en los procesos electorales y su «americanización»; la oleada democratizadora de la década de los ochenta y su efecto en las legislaciones electorales de América Latina; enseguida, se expondrá el procedimiento metodológico sobre el que se sustenta el análisis y se presentarán los hallazgos de la investigación, para concluir con el señalamiento de los claroscuros de la legislación.

## IRRUPCIÓN DE LA PUBLICIDAD POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

Existe una coincidencia entre los estudiosos del tema en ubicar el nacimiento del marketing político, en la campaña instrumentada por el candidato republicano Dwight Eisenhower en su camino a la presidencia de Estados Unidos en 1952. Maarek (1997), por su parte, identifica tres etapas en la evolución del marketing político norteamericano. La primera (1952-1960) a la que denomina *infancia* se caracteriza por la sustitución del discurso tradicional de la retórica política por los mensajes breves y directos, así como por el uso intensivo de los medios de comunicación, particularmente los spots radiofónicos y televisivos. La de la *adolescencia* (1960-1976) en la que se depura y profundiza el uso del spot, y la de la madurez, o estado adulto que la sitúa a partir de los años ochenta cuando la televisión se convierte en el medio principal de publicidad política acaparando la mayor parte del financiamiento que los partidos destinan a sus campañas y se observa una creciente incidencia de la publicidad negativa en el desarrollo de las contiendas políticas.

De acuerdo con esta periodización los primeros balbuceos del marketing político en América Latina correspondieron al periodo de la adolescencia y se manifestaron, principalmente, en la incorporación de expertos en el manejo de los medios publicitarios en los equipos de campaña. Específicamente consultores extranjeros y publicistas locales.

La experiencia latinoamericana en el campo de la mercadotecnia política, según afirmación de Domínguez (1983), arranca en Venezuela en 1968, cuando «los partidos del status, AD y COPEI, contratan los servicios de Joe Napolitan y David Garth» como consultores de las campañas de sus respectivos candidatos. Pero es en 1973 con la campaña del candidato de Acción Democrática Carlos Andrés Pérez, denominada «el hombre que camina» mediante la conjunción del consultor norteamericano Joe Napolitan y los talentos locales Renny Ottolina y José Enrique «Chelique» Sarabia, este último compositor del tema musical «el caminante» que se convirtió en el himno de la campaña, así como el trabajo de la empresa encuestadora Gallup, que la publicidad política toma carta de naturalización en los procesos electorales.

En Argentina, justo en el proceso de transición de la dictadura militar a los gobiernos civiles, Muraro (1990) destaca el «uso sistemático de toda la batería de técnicas inherentes al marketing y la publicidad política» en la campaña de Raúl Alfonsín candidato de la Unión Cívica Radical en las elecciones presidenciales de 1983.

En el caso de Chile, la publicidad política no surgió en una contienda electoral sino en el marco del proceso plebiscitario de 1988 en el que se dirimía la permanencia de Pinochet en el poder, proceso que culminó el 5 de octubre con la victoria de la franja del «No» y el fin de la dictadura. Ante la ausencia de pluralidad en los medios de comunicación y de estrictas restricciones a la libertad de expresión, se constituyó una «franja política» que jugó un papel fundamental en la estrategia comunicacional de los partidos de oposición. El hecho de que el 90.1% de los entrevistados afirmaron en su momento «haber visto siempre o a veces la franja» evidenció su nivel de penetración en las audiencias (Ortega, 1999). Su puesta en operación estuvo regulada por el artículo 31 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios emitida en mayo de ese mismo año y en la que se estipulaba que en el caso de plebiscito nacional, los canales de televisión otorgarían treinta minutos diarios que se distribuirían la mitad para el gobierno y la otra mitad para los partidos «que sustenten posiciones diferentes a las del gobierno».

En Brasil, durante el proceso electoral de 1989, que marcaba el reestablecimiento de la elección directa para presidente de la República, el candidato Fernando Collor de Melo despliega su campaña privilegiando el espacio de los medios e introduce la publicidad negativa como recurso fundamental. En el Horario Gratuito de Propaganda Electoral advertía que de llegar Luiz Inácio Lula da Silva, candidato del Partido del Trabajo a la presidencia, confiscaría las cuentas de ahorros (Chaia, 2006).

En México, aun cuando en el proceso de 1988 aparecieron algunos elementos específicos de la mercadotecnia electoral —como la difusión de las encuestas electorales— es hasta 1994 que Ernesto Zedillo, candidato del entonces gobernante Partido Revolucionario Institucional, utiliza a la publicidad política como un elemento sustantivo en su estrategia de campaña electoral, asimismo, aunque en forma limitada y con un enfoque de crítica al régimen priista, el Partido Acción Nacional aderezó su campaña con algunos spots publicitarios. Su irrupción se produjo, entonces, en el contexto de la

reforma electoral de 1993 derivada de la crisis postelectoral de 1988, y en la cual se introdujo, por vez primera, «la reglamentación respecto a la contratación de tiempos comerciales en la radio y la televisión» (Aceves, 2000).

### LA «AMERICANIZACIÓN» DE LA POLÍTICA: UN TÉRMINO A DEBATE

Con la propagación del uso de los instrumentos mercadológicos en las contiendas electorales en diversidad de países, se ha convertido en un lugar común decir de que la política se ha «americanizado». Ciertamente que el desarrollo de elementos propios del marketing político norteamericano, como la «personalización», el uso de encuestas, la participación de expertos en publicidad y creación de imagen en los equipos de campaña, y de manera especial el uso de los spots políticos, particularmente los televisivos, etc., han aparecido de manera cada vez más frecuente en los países con procesos electorales que reivindican como democráticos. Ni siquiera los países europeos han logrado evadirse de esta «americanización», como lo ilustra Castells (1999) con los ejemplos del Reino Unido y de España. En el caso del primero, aunque la publicidad pagada es ilegal, los partidos disponen de emisiones gratuitas tanto dentro como fuera de las campañas. En España, por su parte, el uso de los medios y la «personalización» cimentaron el arribo al poder de Felipe González, en 1982. Incluso en Rusia, las campañas de estilo estadounidense hicieron su debut en las elecciones parlamentarias de 1993.

Empero, la diseminación del término «americanización» condujo a un debate entre los estudiosos de la comunicación política, respecto a la delimitación de los alcances del concepto. Por una parte, autores como Negrine y Papathanassopoulos (1996) advirtieron de los riesgos que podrían derivarse de interpretar esta adopción del «estilo» de campaña norteamericano, esta «americanización» como un proceso de «modernización» de la comunicación política en los países implicados. Es decir, que más allá de su empleo instrumental, el uso de las herramientas de la mercadotecnia política evidenciaba en su desarrollo sociopolítico, un proceso de modernización del sistema político de la sociedad. Concretamente, se referían a la asimilación y reproducción de las características del sistema político americano.



Sin embargo, para el grueso de los autores que utilizan este término (Radunski, 1996; Berlin Villafañá, 2006; Zovatto, 2007) su significado se refiere estrictamente a la utilización de las herramientas de la mercadotecnia política —el uso de las encuestas y la publicidad política— que tuvieron su origen en los Estados Unidos pero que con diversos grados de adopción y adaptación, se han convertido en el elemento central de las estrategias de comunicación de las campañas políticas en los procesos electorales en América Latina, como se desprende del comentario de Zovatto a propósito de las campañas electorales de 2006 en algunos países de América Latina.

Por último, debe subrayarse el tema de las campañas electorales y su creciente «americanización». Un fenómeno en aumento, que se caracteriza por la personalización de la política, la preeminencia del candidato sobre el partido, el uso progresivo de la televisión y la descalificación del opositor por encima de las ideas en el marco de «campañas negativas». En esta línea se desarrollaron las campañas en Brasil, Costa Rica, Nicaragua, México y Perú (Zovatto, 2007).

#### EL PROCESO DEMOCRATIZADOR Y LAS LEGISLACIONES ELECTORALES DE AMÉRICA LATINA

No es casual que la irrupción de la mercadotecnia política y el diseño de campañas centradas en la comunicación mediática haya ocurrido en las dos últimas décadas del siglo pasado. Su aparición coincide con el desarrollo de procesos democratizadores en un conjunto de países latinoamericanos. Analistas del desarrollo político en América Latina como Zovatto y Orozco (2008), coinciden en términos generales con la «teoría de las olas» y ubican la emergencia democratizadora en Latinoamérica en el periodo que Huntington (1994) denominó «la tercera ola» que abarcaba de 1974 a 1990. Por su parte, Peter Smith en su estudio sobre el desarrollo de la democracia en los países latinoamericanos afirma que su mayor crecimiento se observa en lo que el autor denomina como «el tercer ciclo» de la democratización, que va de 1978 al 2000, cuando «casi el 90% de la población de América Latina disfrutaba de la democracia electoral» (Smith, 2004: 196).

Ecuador retornó a la democracia en 1979 y en Chile con la llegada a la presidencia de Patricio Aylwin en 1990, postulado por una coalición de partidos entre los que se encuentran la Democracia Cristiana y el Partido Socialista, se reestablece la democracia. Tal vez uno de los indicadores de este proceso democratizador lo constituye el desarrollo de las legislaciones electorales de los países latinoamericanos. De hecho, a excepción de Costa Rica y Brasil, cuyas legislaciones datan de 1952 y 1965 respectivamente, en todos los demás países, sus legislaciones han sido elaboradas de la década de los ochenta en adelante.

Un caso peculiar es el de Colombia que a raíz de la reforma constitucional mediante la cual se permitía la reelección del presidente, se elaboró una

**Cuadro 1.** Legislaciones electorales de América Latina (vigentes al 2006)

País	Año	Legislación
Argentina	1983	— Código Electoral Nacional
Bolivia	1984	— Código Electoral
Brasil	1965	— Institui o Código Eleitoral
Chile	1988*	— Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Electorales y Escrutinios — Ley 19.884/2003 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral
Colombia	2005	— Ley 996 de 2005 Ley de garantías electorales
Costa Rica	1952**	— Código Electoral. LEY No. 1536
Ecuador	2000	— Codificación de la Ley de Elecciones — Ley Orgánica de Control de Gasto Electoral y de la Propaganda electoral de 2000
El Salvador	1993	— Código Electoral
Guatemala	1985	— Ley Electoral y de Partidos Políticos
Haití	1999	— Loi Electorale
Honduras	2004	— Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas
México	1990***	— Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
Nicaragua	2000	— Ley Electoral de Nicaragua
Panamá	2003	— Código Electoral
Paraguay	1996	— Código Electoral
Perú	1997	— Ley Orgánica de Elecciones — Ley de Partidos Políticos de 2003
Rep. Dominicana	1997	— Ley Electoral No. 275-97
Uruguay	1999	— Ley de Elecciones
Venezuela	1997	— Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política

Fuente: Elaboración propia.

\* Actualizada al 2003; \*\* Actualizada al 2001; \*\*\* Actualizada al 2002.

legislación especial, a la que se denominó Ley 996 Ley de Garantías Electorales, promulgada en noviembre de 2005, mediante la cual se definieron las reglas a que deberían ajustarse las elecciones presidenciales.

## PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO

El corpus de investigación se conformó con las legislaciones electorales de 19 países latinoamericanos que se encontraban vigentes en 2006. Su selección se realizó sobre la base del cumplimiento de dos aspectos. El primero, que desde la perspectiva geopolítica fueran considerados como parte de América Latina; y segundo, que su regulación legislativa contemplara el desarrollo de campañas políticas en las contiendas electorales.<sup>2</sup> Por otra parte, es necesario advertir que una característica de la regulación sobre las campañas electorales es que se encuentra diseminada en diversas legislaciones (Lauga y García Rodríguez, 2007). Comprenden desde el texto Constitucional a Códigos y leyes sobre procesos electorales, pasando por leyes sobre partidos políticos hasta regulaciones específicas como el financiamiento a los partidos así como algunas emanadas de la normatividad estatal y municipal. Sin embargo, para este análisis se incluyeron solamente aquellas legislaciones expresamente relacionadas con el proceso electoral.

Un primer dato que salta a la vista al realizar el análisis de las leyes electorales es su ausencia de homogeneidad. En efecto, tanto en el tipo como en la cantidad de aspectos relacionados con las campañas políticas que son regulados por las legislaciones se aprecia una notable diversidad. Cada país imprime en su normatividad aquellas cuestiones que consideran relevantes y prioritarias.

En su estudio sobre la regulación de las campañas políticas en las legislaciones latinoamericanas, Lauga y García Rodríguez (2007) distinguen cinco elementos que sirven de base para su análisis comparativo: *a)* Las condiciones para su realización, *b)* Su periodo y duración, *c)* Las actividades tradicionales de proselitismo político, *d)* La campaña electoral por los medios de

---

2 En el caso de Cuba, el artículo 171 de la Ley Electoral de 1992, señala textualmente que las actividades de los candidatos no son consideradas «campaña de propaganda electoral».

difusión y e) Prohibiciones y restricciones generales. Empero, sin dejar de reconocer que constituye un esfuerzo por agrupar los distintos aspectos sometidos a regulación en cinco categorías, su carácter harto general proporciona una visión muy limitada y poco específica sobre la manera en que las legislaciones electorales de los diversos países regulan las actividades de las campañas políticas y particularmente las relacionadas con la publicidad mediática. Por ello, para la elaboración de este trabajo, se procedió a diseñar un instrumento que hiciera posible la identificación de todos y cada uno de los aspectos relacionados con las actividades de campaña que se convertían en objeto de regulación.

Como primer paso se procedió a localizar en las legislaciones electorales los artículos relacionados con las campañas políticas. En seguida se confeccionó, con base en la técnica de análisis de contenido, una hoja de trabajo en la que se identificaron aquellos aspectos de la campaña política que eran sometidos a regulación. Este procedimiento puso al descubierto un elemento que se convirtió en el criterio básico para establecer una clasificación de los aspectos sometidos a regulación. Se identificó que el tratamiento que las legislaciones otorgaban a dichos aspectos presentaban notables diferencias tanto en el **peso** como en el **alcance** regulatorio. En el primer caso, la regulación se restringía a la definición del marco normativo para la realización de las actividades de campaña; en el segundo caso, se prohibía expresamente la ejecución de determinadas actividades; y en el tercer caso, se establecían sanciones mediante las cuales se castigaba al infractor. Esta triple cualidad en la regulación —normativa, prohibición y sanción— proporcionó el modelo básico en el que se sustentó el análisis comparativo. Es decir, el primer nivel de comparación: **qué aspectos regulan y cómo los regulan**.

En atención entonces a sus características, se clasificó a los aspectos contemplados en la regulación de las legislaciones en tres tipos diferentes: 1. Aspectos bajo norma, 2. Aspectos prohibidos y 3. Aspectos con sanción. En aras de mayor claridad habría que especificar que la tipología de *aspectos bajo norma* se refiere a los que la normatividad se concreta a la definición de los requisitos y/o los límites del acto o procedimiento realizado, por ejemplo, la definición de los límites del periodo de campaña. Por *aspectos prohibidos* se entienden aquellos sobre los que se emite tácitamente la prohibición al ejercicio de determinada actividad, por ejemplo, la difusión de propaganda elec-

toral fuera del periodo permitido. Finalmente, en la tipología *aspectos bajo sanción* se incluyen aquellos cuya ejecución es causa de una pena, sea pecuniaria o corporal, por ejemplo, la penalización de 6 meses de cárcel por difundir propaganda fuera del periodo permitido.

Al concluir la revisión de las legislaciones se identificaron un total de 63 aspectos relacionados con las campañas electorales que se encontraban sujetos a regulación: 26 de ellos correspondían a la tipología de *aspectos bajo norma*, 18 a la de *aspectos prohibidos* y 20 a la de *aspectos bajo sanción*. Sin embargo estos aspectos, a pesar de compartir la característica que los agrupaba en determinada tipología, se referían a actividades o procedimientos que correspondían a una diversidad de factores que guardaban poca relación entre sí, lo que representaba una seria dificultad para llevar a cabo cualquier ejercicio de comparación. Por eso, atendiendo a sus *características específicas*, se procedió a establecer un segundo nivel de clasificación, en el que se definieron 6 categorías: 1. Aspectos que regulan las *condiciones y requisitos* a cumplirse en la contienda electoral; 2. Aspectos relacionados con el *acceso a los medios* de comunicación por parte de los contendientes; 3. Aspectos relacionados con los contenidos de la *publicidad y la propaganda* electoral; 4. Aspectos relacionados con la *cobertura informativa* que los medios masivos realizan de las campañas electorales (que solamente aparece en la categoría de aspectos bajo norma y bajo sanción); 5. Aspectos relativos a los recursos y a las *actividades de gobierno*; y 6. Aspectos *otros* que tienen que ver con diversas acciones o procedimientos de las campañas electorales.

En estas categorías, se enmarcaron los 64 aspectos regulados por las legislaciones y que para el propósito del presente trabajo se consideraron como «subcategorías» (véase cuadro 2).

## AMÉRICA LATINA Y CAMPAÑAS MEDIÁTICAS: LOS CLAROSCUROS DE SU REGULACIÓN

Esta metodología hizo posible identificar con un mayor grado de precisión los diversos aspectos relacionados con las campañas políticas que eran objeto de regulación en los respectivos países. Asimismo permitió identificar, mediante su recurrencia en las diferentes legislaciones, aquellos aspectos a los que se

**Cuadro 2.** Tipos, categorías y subcategorías de análisis

Tipo	Categorías	Subcategorías
<b>Aspectos bajo norma (26)</b>	Condiciones y requisitos	— Definición de campaña, Período de difusión, Equidad, Derecho de uso de medios, Libertad de propaganda, Obligatoriedad de transmisión, Censura o gravamen, Responsabilidad, Identificación partido.
	Publicidad y propaganda	— Definición de campaña y/o publicidad electoral.
	Acceso a medios	— Contratación, Tarifas, Espacios máximos, Catálogo tiempos horarios, Información contratación, Tope gastos campaña, Medios y tiempo del Estado.
	Cobertura informativa	— Monitoreo de medios, Equilibrio informativo, Derecho de réplica, Uso de radio y TV.
	Actividades de gobierno	— Propaganda estatal.
	Otros	— Uso espacios abiertos o cerrados, Altoparlantes, Retiro de propaganda, Comunicación en la jornada, Órgano de regulación.
<b>Aspectos prohibidos (19)</b>	Condiciones y requisitos	— Difusión fuera período.
	Publicidad y propaganda	— Propaganda negra, Propaganda anónima, Propaganda violenta, Uso símbolos patrios, Uso símbolos religiosos, Aludir otras naciones.
	Acceso a medios	— Tarifas, Contratación por terceros, Uso de medios, Contratar dirigir programas periodísticos.
	Actividades de gobierno	— Transmisión presidencial en canal del estado, Prohibiciones al presidente, Servidores públicos, Recursos del estado, Publicidad estatal.
	Otros	— Uso espacio público, Edificios públicos, Volumen alto.
<b>Aspectos bajo sanción (20)</b>	Condiciones y requisitos	— Difusión fuera períodos, Incumplimiento en general, Identificación partido, Responsabilidad.
	Publicidad y propaganda	— Propaganda negra, Propaganda anónima, Uso símbolos patrios, Espacios máximos, Destrucción de propaganda.
	Acceso a medios	— Contratación, Remisión de tarifas, Tope gastos campaña.
	Cobertura informativa	— Derecho de réplica.
	Actividades de gobierno	— Servidores públicos, Uso medios públicos, Tiempo del estado, Publicidad estatal.
	Otros	— Regalos a electores, Uso lengua extranjera, Participación extranjeros.

Fuente: Elaboración propia.

otorgaba mayor importancia. Pero además, se pudo advertir con mucha claridad la ausencia de homogeneidad respecto al énfasis regulatorio de los diversos países. Es decir, que aunque los 64 aspectos sometidos a regulación sirvieron de base a las 197 menciones que se observaron en las legislaciones electorales, solamente un puñado de éstos se hizo presente en un número significativo de países. Fue precisamente este dato de la mención sobre determinados aspectos en las legislaciones lo que constituyó el elemento clave para efectos del estudio comparativo.

De entrada, este acercamiento puso en evidencia algunos rasgos que caracterizan a las legislaciones latinoamericanas sobre la materia. En primer lugar, se advierte que el énfasis legislativo se concentra en emitir preceptos que solamente «regulan» diversas cuestiones relacionadas con las campañas políticas. Es decir, que se limitan a ofrecer definiciones, normas, criterios, límites, etc., a dichas actividades, de hecho el total de menciones sobre aspectos «bajo norma» (103) representa el 52.3% del total. En contraste, la cantidad de menciones sobre aspectos «prohibidos» (56) representa solamente el 28.4% y con un porcentaje considerablemente menor, sólo el 19.3% del total de menciones (38), se encuentran aquellos aspectos «bajo sanción» a los que la legislación establece una pena por su ejecución.

Esto significa que las legislaciones electorales en Latinoamérica tienen un carácter fundamentalmente normativo, es decir, que sus regulaciones se redactan en términos del «deber ser» y no un carácter disciplinario en el que se establezcan las bases del «así tiene que ser». Se trata pues de legislaciones que apelan a la voluntad de los actores y no establecen las medidas correctivas que desalienten o castiguen la falta de observancia de la normatividad establecida. Es decir, de legislaciones insuficientes, limitadas, «sin dientes», cuyos preceptos quedan a nivel de «llamadas a misa».

En segundo lugar, si se atiende la distribución de menciones con relación a las diversas categorías de los aspectos, se observa que el rubro que obtuvo el mayor número de menciones fue el de «condiciones y requisitos» con 60, seguido por las categorías de «acceso a medios» con 42 y «publicidad y propaganda» con 41. Se advierte, entonces, que si bien aquellos aspectos relacionados con las condiciones que deben privar para el desarrollo del proceso aparecen con mayor frecuencia en las legislaciones, son los rubros vinculados con el carácter mediático de las campañas —*acceso a medios y publicidad*

y *propaganda*— los que considerados en conjunto representan el 42.1% del total de menciones, y si le agregamos el relativo a «cobertura informativa» el porcentaje alcanza el 45.6%. Es decir, que en las legislaciones latinoamericanas el asunto de la dimensión mediática de las campañas políticas representa un elemento de primer orden. Resulta obvio que el reconocimiento del importante papel de los medios en las contiendas electorales se ha convertido en una preocupación para los legisladores. De ahí se explica el espacio dedicado en la normatividad, así como un mayor énfasis disciplinario que se observa en los aspectos relativos a los contenidos de la publicidad y propaganda. A diferencia de los otros rubros, en éste el peso regulatorio tiene que ver con los «aspectos prohibidos» y las «sanciones».

**Cuadro 3.** Distribución de los aspectos regulados en las legislaciones electorales  
Número de menciones

	Aspectos bajo norma	Aspectos prohibidos	Aspectos bajo sanción	Suma
Condiciones y requisitos	38	12	10	60
Publicidad y propaganda	11	21	10	42
Acceso a medios	31	6	4	41
Cobertura informativa	6	—	1	7
Actividades de gobierno	4	10	10	24
Otros	13	7	3	23
Suma	103	56	38	197

Fuente: Elaboración propia.

### LA REGULACIÓN DE LAS CAMPAÑAS EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL

Arriba se mencionaba que una característica de las legislaciones latinoamericanas consistía en la ausencia de homogeneidad. Ni la cantidad ni el tipo de aspectos que son sometidos a regulación posibilitan establecer un patrón común que asimile a los diversos códigos y leyes. Sin embargo, sí es posible establecer una clasificación de los países conforme a la cantidad de aspectos regulados. Desde esta perspectiva se pueden identificar cuatro bloques de países cuyo rango está determinado por el número de aspectos que contem-



plan en su legislación. Así los países cuya legislación regula entre 1 y 5 aspectos quedarían incluidos entre los de «mínima regulación»; los que regulen de 6 a 10 aspectos, serían de «baja regulación»; los de 11 a 15 aspectos de «media regulación», y finalmente, aquellos que contemplan 16 o más aspectos formarían el bloque de «alta regulación».

**Cuadro 4.** Clasificación de los países conforme al rango de regulación

Rango	Países
<b>Alta regulación</b> (más de 15 aspectos)	— Colombia (22), México (18), Bolivia (17), Guatemala (16) y Honduras (16)
<b>Media regulación</b> (11-15 aspectos)	— Brasil (14), Haití (14), Panamá (12) y Venezuela (11)
<b>Baja regulación</b> (6-10 aspectos)	— Paraguay (9), Costa Rica (8), Argentina (7), El Salvador (7), Chile (6), Ecuador (6) y Nicaragua (6)
<b>Mínima regulación</b> (1-5 aspectos)	— Perú (4), República Dominicana (3) y Uruguay (1)

Fuente: Elaboración propia.

## ANÁLISIS COMPARADO DE LAS LEGISLACIONES LATINOAMERICANAS

Para el análisis comparativo entre las legislaciones de los diversos países se procederá a observar los aspectos conforme a las categorías establecidas —aspectos bajo norma, aspectos prohibidos y aspectos bajo sanción— y dentro de cada una de ellas ubicar dichos aspectos en su clasificación correspondiente.

### Aspectos bajo norma

De las 8 subcategorías que conforman el rubro de «condiciones y requisitos» solamente dos de ellas se encuentran incorporadas en el cuerpo de la legislación de más de la mitad de los países analizados: «periodo de difusión» en 11 y «equidad» en 11. Muy por debajo «responsabilidad sobre la propaganda» aparece en 7. En el rubro de «publicidad y propaganda» que en este caso la regulación se limitaba a la definición de los conceptos de campaña y/o propa-

ganda, solamente 11 de los 18 países la incluyeron en su legislación. Por su parte el rubro «acceso a medios» que comprende a 7 subcategorías, solamente el aspecto «tarifas» es incluido en 9 países; otros aspectos que alcanzan una cierta presencia son los de «contratación» con 6, además de «espacios máximos» y «medios y tiempo del estado» en 5 cada uno. En contraste, el rubro de «Cobertura informativa» solamente el aspecto relacionado con el «monitoreo de medios» aparece en tres legislaciones. El rubro de «actividades de gobierno» que solamente contempla la subcategoría de «propaganda estatal, aparece en 4. Finalmente, en el rubro «otros» los aspectos que tienen alguna presencia en la normatividad es el relacionado con el «órgano de regulación» que se encuentra en 6 y el de «uso de espacios abiertos o cerrados» que aparece en 3.

Así, encontramos que en relación con los 26 aspectos cuya regulación se circunscribe a la definición «normativa» de las condiciones y los límites a que deben apegarse los actores políticos, solamente en tres de ellos —periodo de difusión (11), equidad (11) y tarifas (9)— han sido regulados por más de la mitad de las legislaciones. La regulación sobre la «responsabilidad sobre propaganda» se aprecia en 7; «contratación» de publicidad política en 6; los «espacios máximos», y los «medios y tiempos del estado» se encuentran en 5; la regulación sobre la «propaganda estatal» aparece en 4; los demás aspectos aparecen a lo sumo en tres legislaciones y ocho de ellos solamente se encuentran en una.

Sin embargo, los resultados del cuadro (5) ilustran de alguna manera aquellos puntos que a juicio de los legisladores requieren una regulación específica. Destaca que luego de la medida de establecer con precisión los periodos de duración de las campañas, la normatividad se enfoca hacia un aspecto que resulta central para garantizar el desarrollo de una contienda apegada a principios democráticos: la equidad. Pero un elemento que ligado al anterior merece una especial consideración, es el relativo a la regulación sobre las tarifas que las empresas de medios imponen a la publicidad política. El hecho de que nueve países la incluyan en su legislación ilustra dos cosas: por una parte, la penetración de la mercadotecnia política en las estrategias de comunicación de los actores políticos y por otra, la importancia fundamental de la publicidad mediática en las contiendas electorales (véase cuadro 5).

Cuadro 5. Aspectos «bajo norma» en las legislaciones electorales

	Definición	Periodo de difusión	Equidad	Derecho uso de medios	Libertad de propaganda	Obligatoriedad de transmisión	Censura o gravamen	Responsabilidad s/propaganda	Identificación de partido	Contratación	Tarifas	Espacios máximos	Catálogo tiempos y horarios	Información de contratación	Tope gastos campaña	Medios y tiempo del estado	Monitoreo de medios	Equilibrio informativo	Derecho de réplica	Uso de radio y TV	Propaganda estatal	Uso espacios abiertos/cerrados	Altoparlantes	Retiro de propaganda	Comunicación en la jornada	Órgano de regulación	SUMA	
Colombia	x	x	x							x	x				x	x	x	x	x	x		x					12	
México	x	x							x	x	x		x		x	x	x					x	x		x		12	
Bolivia	x	x	x	x			x			x	x	x									x						9	
Guatemala	x	x								x	x	x		x							x			x	x		9	
Honduras	x	x			x		x																			x	4	
Brasil		x	x				x	x								x						x	x				7	
Haití			x	x			x																		x		4	
Panamá	x					x	x				x	x		x		x	x				x				x		10	
Venezuela	x				x		x					x		x													5	
Paraguay	x	x	x								x																4	
Costa Rica			x				x			x	x														x		5	
Argentina	x	x																			x						3	
El Salvador		x	x									x															3	
Chile	x	x														x											3	
Ecuador	x	x	x	x																							4	
Nicaragua			x				x			x	x	x													x		6	
Perú			x																								1	
Dominicana			x																					x			2	
Uruguay																											0	
SUMA	11	11	11	3	1	1	2	7	2	6	9	5	1	3	2	5	3	1	1	1	1	4	3	2	1	1	6	103

Fuente: Elaboración propia.

Pero el cuadro también ilustra las prioridades de las diversas legislaciones sobre los aspectos a regular. No se advierte homogeneidad en esta selección, incluso en los países que se encuentran en el grupo de «alta regulación». Así, aunque al aspecto relativo a la delimitación del periodo, lo incorporan en sus respectivas legislaciones, el aspecto de «equidad» solamente lo incluyen dos (Colombia y Bolivia). En contraste, dicho aspecto se encuentra establecido en la mayoría de países considerados de «baja regulación».

Asimismo, los aspectos relacionados con el uso de la publicidad política —contratación, tarifas, espacio máximo y tope de gastos de campaña— reciben un tratamiento preferencial en las legislaciones de «alta regulación», a excepción de Honduras. A éstos se suman países como Panamá, Paraguay, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua.

Un caso especial lo reviste el hecho de que solamente 11 de los 19 países incorporan en el texto de su normativa alguna definición sobre lo que se debe entender por campaña electoral o en su defecto de propaganda electoral. En el primer caso que comprende a los países de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, México y Venezuela coinciden en definir a la campaña electoral como el conjunto de actividades que los candidatos y partidos realizan con el propósito expreso de captar el sufragio, a la que las legislaciones de Bolivia, Ecuador y Honduras agregan la difusión de los programas de gobierno. En todos estos casos, ya en forma implícita o explícita se incluye a la propaganda electoral como parte integrante de la campaña. Y en el caso particular de Colombia se especifica el carácter presidencial.

Por su parte mientras que algunos de los países que incluyen una definición sobre propaganda electoral —Panamá, Paraguay y México— circunscriben su alcance a la difusión de mensajes por cualquier medio, incluyendo los electrónicos, para la difusión de las candidaturas y el llamado al voto, otros —Chile y Honduras— enfatizan la función persuasiva de la propaganda en el sentido de la inducción del voto por determinados candidatos. En contraste, Guatemala incluye en el concepto de propaganda todas aquellas actividades proselitistas que las otras legislaciones incluyen en su definición de «campaña».

A diferencia de los demás países, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay, no consideraron incluir entre los aspectos regulados por su legislación una definición de campaña electoral o de propaganda política.

### **Aspectos prohibidos**

En el caso de las actividades explícitamente prohibidas en las legislaciones electorales el rubro de «publicidad y propaganda» es el que registra mayor número de referencias (21) seguido por los rubros de «condiciones y requisi-

tos» (12) y «actividades de gobierno» (10). Pero además, a excepción del rubro «cobertura informativa» al que no se menciona en ninguna de ellas, los rubros de «acceso a medios» (6) y «otros» (7) se encuentran presentes en la tercera parte de las mismas.

Sin duda que los aspectos que reciben una prohibición expresa en la normatividad electoral aparte de la difusión de las campañas fuera de los tiempos establecidos, se relacionan directamente con los contenidos de la propaganda política. Trece países la incluyen en su legislación, sea en la acepción de «propaganda negra», de «propaganda anónima» o de «propaganda violenta». En contraste, dicha prohibición se encuentra ausente en las regulaciones de Argentina, Colombia, Chile, Nicaragua, Panamá y Perú. El otro rubro que obtiene mayor presencia entre los aspectos prohibidos es el relacionado con las actividades relacionadas con las actividades de gobierno (10). Entre ellas, destaca de nuevo, la relacionada con el uso irregular de la publicidad estatal (4), que expresamente se encuentra prohibida por Argentina, Colombia, Guatemala y Perú.

El énfasis otorgado a la prohibición de actividades relacionadas con la propaganda, específicamente la denominada propaganda negra o publicidad negativa, expresa la valoración que los legisladores le otorgan como un factor que influye en la definición del voto, así como al deseo de desterrar sus efectos perniciosos sobre la contienda política de las arenas electorales (véase cuadro 6).

### Aspectos bajo sanción

Líneas arriba se señalaba que las legislaciones electorales se enfocaban básicamente a regular, en el sentido de establecer el «deber ser», las actividades relacionadas con las campañas políticas y que existía una diferencia sustancial entre los aspectos solamente regulados y aquellos por cuya ejecución se establece una sanción. De los 20 aspectos regulados solamente son mencionados en 38 ocasiones.

El análisis de las legislaciones indica que el único aspecto a sancionar en el que coinciden 7 países, es el relativo a la «difusión fuera de periodo» que corresponde al rubro de «condiciones y requisitos». Otros 5 países coinciden en sancionar algunos de los aspectos relacionados con la propaganda políti-

**Cuadro 6.** Aspectos «prohibidos» en las legislaciones electorales

	Difusión fuera de período	Propaganda negra	Propaganda anónima	Propaganda violenta	Uso símbolos patrios	Uso símbolos religiosos	Aludir a otras naciones	Tarifas	Contratación por terceros	Uso de medios públicos	Contratar/dirigir prog. periodísticos	Transmisión presidencial en canal de estado	Prohibiciones al presidente	Servidores públicos	Recursos del estado	Publicidad estatal	Uso espacio público	Edificio públicos	Volumen alto	SUMA
Colombia	x				x						x	x	x	x		x				7
México		x				x			x								x	x		5
Bolivia	x	x	X								x						x			4
Guatemala	x		X					x							x	x				6
Honduras	x		X		x	x				x				x						6
Brasil	x		X															x		2
Haití	x			x										x				x		4
Panamá																				1
Venezuela		x	X		x															3
Paraguay		x					x										x		x	4
Costa Rica	x	x																		2
Argentina	x															x				2
El Salvador	x	x																		2
Chile	x							x												2
Ecuador	x		X																	2
Nicaragua																				0
Perú	x															x				2
Dominicana																				1
Uruguay																				1
<b>SUMA</b>	12	8	6	1	3	2	1	2	1	1	2	1	1	3	1	4	3	3	1	56

Fuente: Elaboración propia.

ca. Las sanciones a las actividades irregulares de los servidores o el uso indebido de los recursos públicos se establecen en 7 países, y solamente en 4, todos ellos ubicados entre los países de *alta regulación*, establecen sanciones relacionadas a la difusión de la publicidad mediática, referida a la *contratación*, *remisión de tarifas* y *topes de campaña* (véase cuadro 7).

**Cuadro 7.** Aspectos «bajo sanción» en las legislaciones electorales

	Difusión fuera de período	Incumplimiento en general	Identificación del partido	Responsabilidad s/propaganda	Propaganda negra	Propaganda anónima	Uso símbolos patrios	Espacios máximos	Destrucción de propaganda	Contratación	Remisión de tarifas	Tope gastos campaña	Derecho de réplica	Servidores públicos	Uso de medios públicos	Tiempo/recursos del estado	Publicidad estatal	Regalos elecciones	Uso lengua extranjera	Participación de extranjeros	SUMA
Colombia												x	x	x							3
México												x									1
Bolivia	x							x		x						x					4
Guatemala											x										1
Honduras	x		x		x			x						x	x						6
Brasil					x			x										x	x	x	5
Haití	x				x			x						x		x	x				6
Panamá	x																				1
Venezuela		x				x	x														3
Paraguay			x																		1
Costa Rica	x																x				1
Argentina	x																				2
El Salvador					x										x						2
Chile	x																				1
Ecuador																					0
Nicaragua																					0
Perú																	x				1
Dominicana																					0
Uruguay																					0
<b>SUMA</b>	7	1	1	1	3	2	1	1	3	1	1	2	1	3	2	2	3	1	1	1	38

Fuente: Elaboración propia.

Si se considera que la efectividad de la observancia de las leyes se garantiza por la capacidad de sancionar las conductas y actividades que se desvían de la norma, se podría concluir que las legislaciones electorales de los países latinoamericanos presentan un nivel muy bajo de efectividad. Pero inclusive, dentro de esta consideración se aprecian diferencias importantes. En un extremo estarían países como Honduras y Haití, que establecen sanciones a 6 aspectos, seguidos por Brasil y Bolivia que sancionan a 5 y 4, respectivamente. En el otro, Ecuador, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay que no establecen sanción alguna.

Por otra parte, se puede apreciar que no existe relación entre las legislaciones de países considerados de *alta regulación*, con el número de aspectos sancionados. El ejemplo más palpable lo suministran México y Guatemala que a pesar de que en sus regulaciones abarcan 18 y 16 aspectos respectivamente, solamente a uno se le establece una sanción. En contraste Argentina y El Salvador que pertenecen al grupo de *baja regulación*, sancionan a dos.

**Cuadro 8.** Regulación de aspectos electorales en las legislaciones latinoamericanas

	Colombia	México	Bolivia	Guatemala	Honduras	Brasil	Haití	Panamá	Venezuela	Paraguay	Costa Rica	Argentina	El Salvador	Chile	Ecuador	Nicaragua	Perú	Dominicana	Uruguay	SUMA
Bajo norma	12	12	9	9	4	7	4	10	5	4	5	3	3	3	4	6	1	2	0	103
Prohibidos	7	5	4	6	6	2	4	1	3	4	2	2	2	2	2	0	2	1	1	56
Bajo sanción	3	1	4	1	6	5	6	1	3	1	1	2	2	1	0	0	1	0	0	38
<b>SUMA</b>	<b>22</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>197</b>

Fuente: Elaboración propia.

## CONCLUSIONES PROVISIONALES

El análisis de la regulación de las campañas electorales y la publicidad política en las legislaciones de 19 países de América Latina permite adelantar algunas conclusiones, así sean preliminares.

La primera tiene que ver con las diferencias sustanciales que se observan entre las legislaciones tanto en el número de aspectos sometidos a regulación, como a la calidad de los mismos. Esta disparidad parece ser el resultado de las particularidades con las que cada país ha experimentado sus procesos electorales. Así la estabilidad de la norma permanece en tanto resulte funcional para procesar los conflictos derivados de la contienda electoral, en caso contrario se generan procesos de reforma.

La segunda se refiere al profundo rezago que se observa en la legislación electoral respecto a la centralidad del espacio mediático que se ha convertido en la principal arena de confrontación y debate político. Inclusive en aquellos países catalogados como de *alta regulación* en el presente escrito, la normatividad establecida resulta insuficiente.



La tercera es que el énfasis regulatorio se restringe a establecer la norma de los aspectos relacionados con las actividades de campaña y publicidad política, en el ámbito del «deber ser», sin establecer paralelamente a los ordenamientos la aplicación de sanciones correspondientes a los infractores. Son, pues, como se dice en el argot jurídico, legislaciones «sin dientes».

Pero además de las anteriores, se impone reflexionar acerca de si la promulgación de leyes en la materia garantiza la calidad democrática de los procesos electorales, vale decir, si la legislación abona a la democratización del sistema político. Esta pregunta que no admite una respuesta categórica, remite de nuevo a la particularidad de la experiencia de cada uno de los países. Se podría decir que la efectividad de la norma depende de dos cuestiones: de la manera en que los actores políticos y sociales observan la norma establecida y de la manera en que la norma, adquiere el peso suficiente para obligar a su observancia.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACEVES GONZÁLEZ, Francisco de Jesús. «La investigación académica sobre el papel de los medios de comunicación en los procesos electorales en México». *Comunicación y Sociedad*, núm. 37, Universidad de Guadalajara, enero-junio 2000.
- BARRERA, Augusto. «Ecuador: desafíos y oportunidades del proceso electoral 2006», *Nueva Sociedad*, Edición especial, marzo de 2006. [http://www.nuso.org/docesp/barrera\\_final.pdf](http://www.nuso.org/docesp/barrera_final.pdf). Consultado 11 de abril de 2008.
- BERLÍN VILLAFÑA, Irving. «México: Campañas electorales americanizadas». *Chasqui*, núm. 96, CIESPAL, diciembre de 2006.
- CASTELLS, Manuel (1999). *La era de la información*. Vol. II, México: Siglo XXI Editores.
- CHAIA, Vera. «Los medios y las elecciones en Brasil». Ponencia presentada en Pamplona en el I *Foro de Comunicación, Educación y Ciudadanía*, 27 de marzo de 2006, Pamplona, España. Trad. al español de Martín Aranguri.
- DAHLGREN, Peter (1997). «El espacio público y los medios. ¿Una nueva era?» en Isabelle Veyrat-Masson y Daniel Dayan (comps.). *Espacios públicos en imágenes*. España: Gedisa.

- DOMÍNGUEZ, José. «Cómo vender a un candidato. El producto político en el mercado electoral venezolano». *Nueva Sociedad*, núm. 68, Septiembre-Octubre 1983, p. 147.
- HUNTINGTON, Samuel (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. España: Paidós.
- IYENGAR, S. y D. R. Kinder (1993). *Televisión y opinión pública. Información es poder*. México: Ed. Gernika.
- LAUGA, Martín y Juan I. García Rodríguez (2007). «La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones», en Nohlen, Zovatto, Orozco, Thompson (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE.
- MAAREK, Philippe J. (1997). *Vote, marketing político y comunicación. Claves para una buena información política*. España: Paidós Comunicación.
- MCCOMBS, Maxwell and Spiro Kiouis. «Agenda-Setting effects and attitude strength political figures during the 1996 presidential election». *Communication Research*, vol. 31, núm. 1, Sage Publications, February 2004.
- MURARO, Heriberto. «La publicidad política (y la política de la publicidad) en la Argentina». *Diálogos de la Comunicación*, núm. 27, FELAFACS, Perú, julio de 1990.
- NEGRINE, Ralph and Stylianos Papathanassopoulos. «The 'Americanization' of Political Communication. A critique. *Harvard International Journal of Press/Politics*, 1996.
- ORTEGA, Francisca (1999). «Una aproximación de la elección parlamentaria Chile 1997», en Priess y Tuesta Soldevilla (eds.). *Campañas electorales y medios de comunicación en América Latina*. Argentina: CIEDLA/KAS.
- RADUNSKI, Peter (1999). «Management de la comunicación política. La americanización de las campañas electorales», en Priess, F. y Thesing, J. (eds.). *Globalización, democracia y medios de comunicación*. Buenos Aires: CIEDLA.
- SARTORI, Giovanni (1992). «Videopoder». *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- (1998). *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. México: Taurus.
- SHAH, D. V., D. Domke and D. B. Wackman. To Thine Owbe Self Be True: Values, Framing, and Voter Decision-Making Strategies. *Communication Research*, vol. 23, núm. 5, Sage Publications, October 1996.

- SMITH, Peter. «Los ciclos de la democracia electoral en América Latina. 1900-2000». *Política y gobierno*, vol. XI, núm. 2, II semestre de 2004.
- STEVENSON, Robert L. Rainer Böhme Nico Nickel. «The TV Agenda-Setting influence on campaign 2000». *Egyptian Journal of Public Opinon Research* 2, 2001.
- ZOVATTO, Daniel. «América Latina después del «rally» electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes». *Nueva Sociedad*, núm. 207, enero-febrero de 2007.
- y Jesús Orozco H. (2008). «Reforma política y electoral en America Latina 1978-2007: lectura regional comparada», en Zovatto y Orozco (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM/IDEA.

## V. Política exterior como política pública: construcción del modelo integral de análisis como herramienta teórico-metodológica para su estudio Aplicación al caso brasileño

Daniel Efrén Morales Ruvalcaba<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

Aún cuando las Ciencias Sociales en general se encuentran profundamente cuestionadas por corrientes teóricas posmodernas que están llevando hacia la reformulación de su cuerpo epistemológico, el constructo político-social denominado Estado-nación, sigue siendo explícita o implícitamente referente indispensable y obligado en los estudios de casi cualquiera de estas Ciencias.

Desde las Relaciones Internacionales, el Estado-nación es todavía la suprema unidad política en el Sistema Internacional. Sin embargo, es preciso no perder de vista que al hablar del Estado-nación se refiere una abstracción que envuelve un gobierno, un territorio y una población. De estos elementos, el más importante es sin lugar a dudas la población ya que es, finalmente, el núcleo duro, objeto de estudio fundamental y razón de existir las Ciencias Sociales.

A lo largo de la historia, el Estado-nación ha vinculado, de manera muy estrecha, las políticas económicas y las estrategias de desarrollo con los intereses nacionales y el orden internacional prevaleciente. En este sentido, la política interna y la política exterior se encuentran ampliamente relacionadas y ambas son parte de la política pública.

Pero ¿qué se entiende por política exterior? Si exploramos en las «entrañas» del Estado, ¿quiénes son los «diseñadores» de la política exterior? ¿Cuán-

---

<sup>1</sup> Licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad de Guadalajara. Master en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Universidad Complutense de Madrid y Maestro en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara.

les son los actores institucionales involucrados en selección de estrategias en materia de política internacional? ¿Cuáles son los actores sociales encargados de definir y articular el «interés nacional»?

La reflexión teórica sobre el método es siempre una cuestión crucial y esencial en cualquier disciplina, máxime cuando su objeto de estudio presenta características tan ricas y peculiares. La preocupación por el método está íntimamente ligada a la necesidad de justificación de un determinado contexto social. Se trata pues, de desarrollar marcos de conocimiento que coadyuven a aprehender científicamente la realidad, ya que la elección de un método en el estudio de las relaciones internacionales y la política exterior no supone, de ninguna manera, la exclusión de otros métodos y técnicas de las Ciencias Sociales.

El reto asumido en el presente ensayo es, primeramente, hacer una revisión de los principales modelos para el estudio de la política exterior, para luego esbozar un nuevo modelo que supere las deficiencias de los anteriores y sirva como base teórico-metodológica e instrumento de análisis para futuros estudios de caso. Finalmente, el ensayo utiliza este nuevo modelo para explicar la experiencia brasileña reciente.

### MODELOS DE ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR DE GRAHAM ALLISON

La política exterior puede ser concebida —de manera muy sucinta— como *una política pública que busca orientar el comportamiento del Estado-nación en el Sistema Internacional*. No obstante, si se parte de la premisa de que la política exterior es una política pública y, como tal, sometible a procesos de análisis que no difieren de manera sustantiva de otras políticas públicas, entonces sería posible enmarcarla dentro de modelos de análisis más amplios orientados por las teorías de tomas de decisiones.

En un intento por desentrañar el proceso de formulación de la política internacional de un Estado-nación, Graham Allison —con su obra *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*— dio un salto cualitativo al combinar el análisis de la política exterior con categorías y esquemas de sociología de las organizaciones.

El razonamiento que Allison desarrolla a lo largo de su obra, se encuentra sintetizado en tres proposiciones:

1. «Los analistas profesionales dedicados a los asuntos internacionales piensan los problemas de política internacional y militar en términos que implican, en gran medida, modelos conceptuales que tienen considerables consecuencias para el contenido de su pensamiento» (Allison, 1988: 22).

2. «La mayoría de los analistas explican la conducta de los gobiernos nacionales en términos de un único modelo conceptual, que denominaremos Modelo de Actor Racional o 'Clásico'» (Allison, 1988: 23).

3. «Dos modelos conceptuales alternativos, que designaremos bajo los rótulos de Modelo de Proceso Organizacional y Modelo Político Gubernamental, suministran una base para mejorar las explicaciones y predicciones» (Allison, 1988: 24).

La propuesta de Graham Allison es significativamente importante ya que, por un lado, identifica la importancia que tienen los modelos conceptuales en la explicación de la conducta de los gobiernos nacionales e intenta proponer modelos explicativos de la política exterior que superen el Modelo Clásico (que hasta la década de los setenta venía siendo el modelo «hegemónico» en las Relaciones Internacionales). Por otro lado, Allison revoluciona el concepto de toma de decisiones, convirtiéndolo en el nuevo punto de referencia para analizar la política exterior del Estado-nación moderno.

Dada la relevancia de su obra, a continuación serán expuestos brevemente cada uno de los tres modelos.

### **Modelo I: El Actor Racional (o Modelo «Clásico»)**

Este modelo considera como unidad básica de análisis las acciones elegidas racionalmente por la nación o el gobierno nacional. Los conceptos organizadores son del Modelo del Actor Racional o Modelo Clásico, son:

- a) la nación o el gobierno concebido como *actor* unitario y racional de toma de decisiones;
- b) la *acción* elegida como respuesta a un problema;
- c) la *selección estática* —es decir, la suma de la actividad de los representantes de gobierno— entendida como una elección entre resultados alternativos;

d) la *acción como elección racional* compuesta por fines estratégicos (fines y objetivos), diversos cursos de acción (opciones), derivaciones alternativas (consecuencias) y elecciones orientadas a la maximización de valores (elección).

Así, la capacidad explicativa del Modelo del Actor Racional radica en su patrón de inferencia, derivado de dos proposiciones: a) el incremento en el costo de una alternativa disminuye la posibilidad que tiene esa acción de ser elegida; b) la disminución del costo de una alternativa incrementa la posibilidad que tiene esa acción de ser elegida.

El Modelo del Actor Racional, también conocido como Modelo Clásico, fue impulsado germinalmente por teóricos del *realismo político* como Hans Morgenthau y Raymond Aron. Como asegura Mingst, «los realistas y la mayoría de los políticos optan por el modelo racional, en el cual la política exterior se concibe como las acciones emprendidas por el gobierno nacional, enfocadas en maximizar sus metas y objetivos estratégicos particulares» (Mingst, 2006: 216). Sobre esta base teórico-epistemológica «todo Estado tiene unos objetivos exteriores y estos se cumplimentan mediante una política» (Mestre Vives, 1979: 89) que debe ser racional, ya que «solo una política exterior racional minimiza los riesgos y maximiza los beneficios y, además, cumple simultáneamente con el precepto moral de la prudencia y el requerimiento político del éxito» (Morgenthau, 1986: 19).

De esta manera, «el intento de explicar los acontecimientos internacionales a través del recuento de los propósitos y cálculos de naciones o gobiernos constituye la marca distintiva del Modelo de Actor Racional» (Allison, 1988: 32) ya que, finalmente, los acontecimientos son considerados como acciones y los gobiernos nacionales como actores unitarios movidos por intereses.

## Modelo II: Proceso Organizacional

La mayor debilidad del realismo fue su imprecisión. Una de las soluciones a este problema fue introducir postulados de la teoría de la toma de decisiones dentro de los modelos de análisis ya existentes, bajo el supuesto de que «aún cuando los líderes evalúen correctamente el poder nacional, puede que ellos no sean capaces de responder apropiadamente a causa de restricciones insti-

tucionales domésticas» (Trubowitz, 2001: 4). Bien entendido, en este segundo modelo, la unidad básica de análisis es ahora la acción gubernamental como «output» organizacional determinada por procedimientos previamente establecidos.

Este Modelo opera, básicamente, bajo dos «racionalidades»: por un lado, una «racionalidad comprensiva», en la cual los individuos y las organizaciones buscan elegir la mejor alternativa, tomando en cuenta las consecuencias, probabilidades y utilidades de su elección; por otro lado, una «racionalidad limitada», determinada por los límites físicos y mentales de los individuos que restringe el proceso de toma de decisiones en la organización. Partiendo de estas «racionalidades», Graham Allison deriva los conceptos organizadores del Modelo II:

- a) el *actor*, no es concebido como una «nación» o gobierno monolítico, sino como una «constelación de organizaciones aliadas de manera difusa, en la cima de las cuales se instalan los conductores gubernamentales» (Allison, 1988: 132);
- b) *segmentación de problemas* (especialmente en asuntos internacionales), acompañada de responsabilidades y poderes primarios;
- c) prioridades y percepciones que estimulan un *parroquialismo organizacional*;
- d) la *acción* —como «output» o respuesta organizacional—, es la actualización de rutinas preestablecidas, caracterizada por: constricciones que definen el desempeño de la organización, conflictos resueltos por las unidades de la organización más comprometidas, procedimientos operativos estandarizados, programas y repertorios que coordinan con precisión la acción de los individuos de la organización, ordenación de un «medio negociado» para la prevención de incertidumbre, y búsqueda restringida a problemas por medio de las rutinas existentes, entre otros;
- e) *coordinación* de diversas organizaciones frente a problemas importantes;
- f) *decisiones* puestas en funcionamiento por los líderes gubernamentales instalados en la cúspide del conglomerado organizacional.

El Modelo del Proceso Organizacional, «ve la política como un producto de organizaciones, cambiando el nivel de análisis sobre un grupo imperfectamente coordinado de actores institucionales, sobre los cuales los líderes nacionales suelen tener sólo control parcial» (Hazleton, 1987: 34). Por ello, el



poder explicativo del Modelo del Proceso Organizacional subyace, principalmente, en el descubrimiento de procedimientos operacionales estandarizados (standard operating procedures, SOP) y repertorios organizacionales que producen las respuestas a los acontecimientos que enfrenta el Estado-nación.

### Modelo III: Política Gubernamental (o Burocrático)

El Modelo de Política Gubernamental o Modelo Burocrático sugiere, de manera general, que la política es el resultado de las maniobras políticas de actores individuales en puestos burocrático-gubernamentales claves.

Este modelo tiene como referente el trabajo de Hilsman, quien siguiendo a Almond, considera

proceso de toma de decisiones como una serie de círculos concéntricos. El círculo central contiene al presidente y a los hombres que en los departamentos y agencias deben llevar a cabo las decisiones. Fuera de este núcleo se encuentran los otros departamentos del ejecutivo y los niveles inferiores de los departamentos y agencias antes mencionados. Finalmente, está el campo de debate constituido por el «público atento», que incluye al Congreso, a la prensa y a los grupos de interés (Allison, 1988: 230).

De este modo, la unidad básica para el Modelo de Política Gubernamental es la acción gubernamental como resultante política, es decir, como producto final de un proceso hecho de «conflictos y consensos» gestado en el círculo central, pero que involucra a participantes de otros círculos.

Allison considera que los conceptos organizadores del Modelo III, son:

- a) el *actor* o jugador, no es un agente unitario ni un conglomerado de organizaciones, sino un conjunto de jugadores individuales (jefes, auxiliares inmediatos, funcionarios de gobierno, «jugadores» *ad hoc* y sustitutos de cada uno), cuya posición jerárquica define lo que puede y debe hacer cada uno de ellos;
- b) la *postura* de cada actor o jugador está determinada por las presiones establecidas por los jugadores superiores o intermedios de las organizaciones (percepciones y prioridades parroquiales), por sus intereses personales y la concepción del rol que está llamado a desempeñar (fines e

- intereses), por la postura frente a los intereses individuales relativos a la cuestión del momento (apuestas y posturas) y por los tiempos prefijadas de acción (plazos y facetas de las cuestiones);
- c) el *impacto* de cada actor o jugador está determinado por su capacidad de influencia sobre las decisiones gubernamentales, es decir, por el poder con el que cuenta;
- d) el *juego*, es decir, la combinación de posturas, influencias y movimientos de los jugadores que deriva en decisiones y acciones gubernamentales, resulta de la preselección de los principales jugadores (canales de acción), de las formas de acción establecidas en fuentes jurídicas (reglas de acción) y la resolución a partir del «estira y afloja» característico de la política (acción como resultante política).

En éste Modelo, la implicación es clara: cuanto cambia la estructura interna del Estado, entonces la proyección de la política exterior cambiará. De esta manera, «si los Estados intentan aprovechar oportunidades internacionales o no depende de qué tan obligados o motivados sus líderes están por los ‘pesos y contrapesos’, intereses domésticos electorales, y presiones para obtener un puesto en un ambiente político competitivo» (Trubowitz, 2001: 5).

De ahí que el poder explicativo del Modelo III se consuma haciendo un despliegue del «juego» que da lugar, como resultante, a la decisión o acción política.

#### SÍNTESIS DE MODELOS Y PROPUESTA TEÓRICO-METODOLÓGICA: MODELO INTEGRAL DE ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR DE UN ESTADO-NACIÓN

Allison considera que los tres modelos expuestos anteriormente se complementan entre sí:

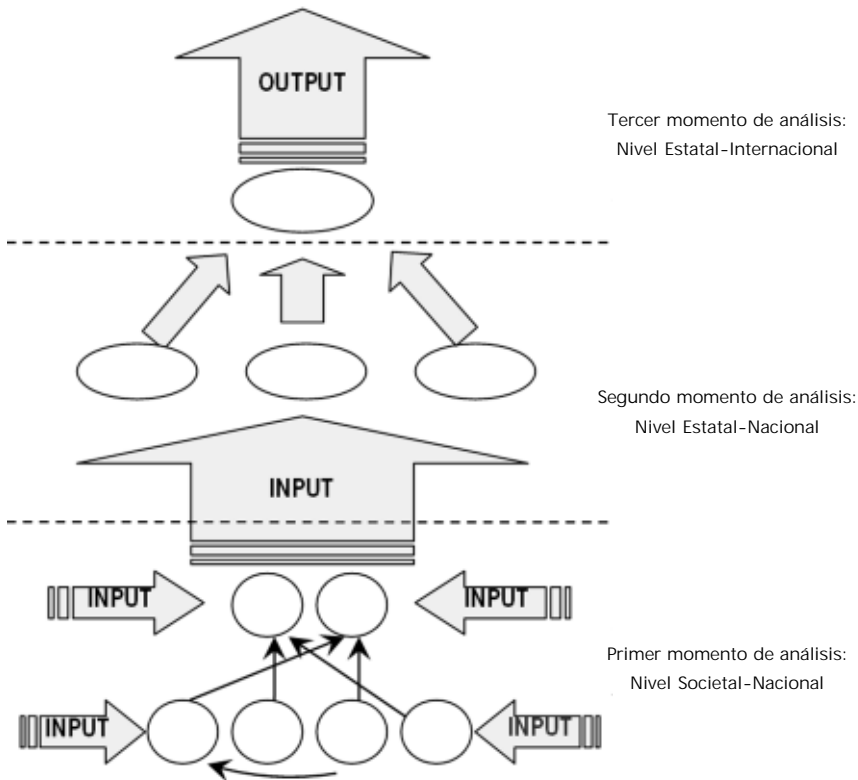
el Modelo I fija el contexto amplio, los grandes patrones nacionales y las imágenes compartidas. Dentro de este contexto, el Modelo II ilumina las rutinas organizacionales que producen la información, las alternativas y la acción. Dentro del contexto del Modelo II, el Modelo III atiende a los líderes individuales y a

los juegos políticos que se establecen entre ellos, determinado las principales elecciones gubernamentales (Allison, 1988: 360).

Cada uno de estos modelos ofrece una simplificación del proceso de toma de decisiones en política exterior. Por ello, considero preciso entender la propuesta de Graham Allison, no como modelos distintos, sino como *niveles de análisis* o *momentos analíticos* de un mismo *modelo integral de análisis de política exterior* (véase esquema 1). Así, el *tercer momento* se orienta por el Modelo I, el *segundo momento* por el Modelo II y el *primer momento* por el Modelo III.

El *modelo integral de análisis de política exterior* opta por la complementariedad entre la vía cualitativa y la vía cuantitativa, para poder ser fructífero ante criterios de validación. Es decir, dado que el Estado-nación es una abstracción compuesta por millones de individuos (véase cuadro 1), la aplicación de algunas técnicas de análisis cualitativo como los grupos de discusión o la etnografía, darían cuenta sólo de una mínima parte de la totalidad de esta abstracción. Evaluar el impacto de las políticas instrumentadas por gobiernos transitorios sería sólo posible mediante la observación y uso de instrumentos cuantitativos (como el Producto Interno Bruto, el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Pobreza Humana, la inflación, tasa de desempleo, Producto Interno Bruto per cápita, etc.), ya que estos estadísticos son como el «pulso» de las sociedades-nacionales. No obstante, el uso de estos indicadores macroeconómicos y sociales tendría que ser complementado precisamente con el estudio del «comportamiento» de un Estado-nación protagonizado por hombres, es decir, seres humanos de carne y hueso, racionales y complejos.

Además, este modelo se nutre por un lado del enfoque constructivista, el cual «tiene como sus enunciados centrales el considerar a los Estados como las principales unidades de análisis para la teoría política internacional, el mantener que las estructuras clave del sistema son intersubjetivas, y que las identidades y los intereses de los Estados son construidos fundamentalmente por las estructuras sociales» (Santa Cruz, 2000: 166); y, por otro lado, del método histórico, ya que «difícilmente puede comprenderse la política exterior y las relaciones internacionales de un país sin situarlas en su historicidad concreta, en sus conexiones inmediatas, en sus condiciones esenciales y en su continua mutación» (Moniz Bandeira, 2004: 32). Es decir, los postulados

**Esquema 1.** Modelo integral de análisis de política exterior de un Estado-nación

Fuente: Elaboración propia.

constructivistas y neomarxistas desarrollados desde la Teoría de las Relaciones Internacionales, resultan relevantes para el presente *modelo integral de análisis* puesto que son los actores sociales quienes, en sus prácticas cotidianas, reproducen y resignifican sistemas (tanto nacionales como internacionales) y estructuras históricamente configuradas.

### **Primer Nivel de Análisis: Societal-Nacional**

El *primer nivel de modelo integral de análisis* se desenvolvería en el nivel societal-nacional bajo una concepción pluralista y difusa de la unidad de análisis, per-

**Cuadro 1.** Modelo integral de análisis de política exterior de un Estado-nación

Instancia de análisis	Tercer momento	Segundo momento	Primer momento
<b>Nivel de análisis</b>	Estatal		Societal
	Internacional	Nacional	Nacional
<b>Unidad de análisis</b>	Unitario	Elite	Plural
<b>Tiempo de respuesta</b>	Apremiante	Apremiante	Gradual
<b>Importancia política</b>	Alta/Baja	Alta/Baja	Baja
<b>Naturaleza de la decisión</b>	Protocolaria	Racional	Satisfactoria
<b>Personificación de la unidad de análisis</b>	Representante gubernamental	Burocracia	Representantes de la sociedad-civil
<b>Actores concretos</b>	Presidente, Secretario de Estado o Ministro de Relaciones Exteriores	Presidente	Congreso y Partidos Políticos
		Secretario de Estado, Ministro de Relaciones Exteriores o Canciller	Empresas y grupos de interés
		Estado Mayor	Universidades y consultorías
		Asesores de gobierno	Instituciones religiosas
			Movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil
			Medios de comunicación

Fuente: Elaboración propia.

sonificada en representantes de la sociedad-nacional provenientes de diversos sectores: el Congreso y los partidos políticos, medios de comunicación, universidades, instituciones religiosas, movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, empresas y grupos de interés. Este *nivel* de formulación de la política exterior sólo es posible en ausencia de crisis, es decir, cuando la premura del tiempo en la respuesta no es un factor y la importancia política del asunto o tema en cuestión es baja. Dado que hay el tiempo suficiente para la negociación entre los actores subnacionales, la naturaleza de la decisión será complacer a la mayoría de los participantes.

Para este nivel de análisis es fundamental identificar perfectamente la gama de actores políticos y sociales que participan en la formulación de la política exterior, y para ello la *etnografía* y la *investigación participativa* resultarían técnicas de análisis cualitativo de suma relevancia.

## Segundo nivel de análisis: estatal-nacional

No se debe pasar por alto que al referir al Estado-nación se trata de «aparatos políticos distintos tanto de los gobernantes como de los gobernados, con suprema jurisdicción sobre un área territorial delimitada, basados en el monopolio del poder coercitivo, y dotados de legitimidad como resultado de un nivel mínimo de apoyo o lealtad de sus ciudadanos» (Held, 1997: 71). Es decir, aún cuando el Estado-nación es el «verdadero autor» y autor de las acciones en el Sistema Internacional, no deja de ser una construcción social compuesta por individuos que jurídica y políticamente han sido nombrados para representar a las colectividades bajo el supuesto de instrumentar las mejores estrategias de relacionamiento con el resto de los actores del Sistema Internacional. Pero, ¿quiénes son estos individuos con capacidad de autonomía en la toma de decisiones? ¿Cómo articulan y definen estos actores el «interés nacional»? ¿Qué determina el contenido de la política exterior?

Para responder estas interrogantes es indispensable pasar a un *segundo momento analítico*, el cual correspondería también al nivel Estatal pero hacia el interior. Aquí la unidad de análisis es la elite gubernamental personificada en las instituciones nacionales de política exterior. Aunque en este *nivel de análisis* el tiempo de respuesta también es apremiante, las decisiones por la elite gubernamental —lejos de ser protocolarias— buscarán la maximización de valores en función de los intereses nacionales. La mayoría de los temas de alta política son resueltos en esta *instancia*, pero también algunos temas de baja política que interese a la elite gubernamental dar un resolutive rápido. Por su relativa autonomía en la toma de decisiones y por su capacidad para conducir la política internacional del Estado-nación, en esta instancia de análisis se encuentran las principales *instituciones nacionales de política exterior*.

En este *segundo nivel*, la aplicación de técnicas de análisis cualitativo como entrevistas a profundidad (Rivas, 1996; Taylor y Bodgan, 1999) o grupos de discusión (Reguillo, 1999), proporcionaría información valiosísima sobre las subjetividades de los individuos envueltos en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, el *método biográfico* (Pujadas Muñoz, 2002) y el *análisis del discurso* (Foucault, 1987) pudieran emplearse como técnicas de análisis cualitativo fundamentales para el *segundo momento* del *modelo integral de análisis de política exterior de un Estado-nación*. En este nivel, asimismo, hay dos

importantes componentes que contribuyen a clarificar el análisis, a saber: los principios doctrinarios de política exterior y las instituciones nacionales en la materia.

### *Principios doctrinarios de la política exterior*

Doctrina, del latín *doctrína*, es la enseñanza que se da para instrucción de alguien. También puede ser entendida como un conjunto de conocimientos teóricos sobre un tema, es decir, el conjunto de ideas, opiniones o instrucciones sustentadas coherentemente por una persona o grupo. En el ámbito jurídico, la doctrina es un conjunto de trabajos que tienen por objeto exponer o interpretar el derecho; empero, la doctrina no es fuente de Derecho sino medio para conocerlo y estudiarlo. En este sentido, es preciso subrayar, que la doctrina solo tiene fuerza obligatoria por vía indirecta, en los casos en que es recogida por los jueces para fundamentar sus fallos, o bien, cuando los legisladores la consideran en sus deliberaciones para fortalecer el proceso de elaboración de las leyes.

Retomando lo anterior, en materia de política exterior, los *principios doctrinarios* se refieren al conjunto de preceptos relativamente rígidos que los gobiernos transitorios de cada Estado-nación construyen con el transcurrir de la historia, brindando un marco referencial para el desenvolvimiento de su propio país en el Sistema Internacional. Así, los principios doctrinarios son definidos sólo en el mediano y largo plazos, en función de la historia y con base en los atributos propios del Estado-nación. Aún sin ser reconocidos como política de Estado (o sea, como cuestión exenta de las paleas entre partidos), los principios doctrinarios de política exterior llegan a sedimentarse en el imaginario colectivo que la elite política guarda respecto a las potencialidades de su propio país.

Así, los principios doctrinarios de política exterior a partir de los principios doctrinarios de política exterior formarían parte del *segundo nivel de análisis del modelo integral de política exterior* ya que constreñirían y delimitarían, en buena medida, la gama de opciones y posibilidades de acción de la elite gubernamental que dirige el comportamiento de un Estado-nación en el Sistema Internacional.

*Instituciones nacionales de la política exterior*

Las instituciones son una unión de conjuntos específicos de reglas, procedimientos y estructuras administrativas que los Estados establecen para regular las formas de intercambio social. Las instituciones que intervienen en la elaboración e implementación de la política exterior —que igualmente forma parte del *segundo nivel de análisis del modelo integral*— son aquellas que cuentan con cierta capacidad de autonomía en la toma de decisiones, tanto en el ámbito nacional como internacional, y fungen como articuladoras y sintetizadoras del interés nacional.

Aún cuando las *instituciones nacionales* de política exterior no son las mismas para todo régimen político y para momento histórico, normalmente se encuentran personificadas en el Presidente (o Primer Ministro), el Ministro de Relaciones Exteriores (Canciller o Secretario de Estado), el Estado Mayor (Oficiales de las fuerzas armadas con rango superior) y otros asesores de gobierno (Ministro de Economía, Vicepresidente, Embajadores, Diplomáticos de alto nivel, etc.).

TERCER NIVEL DE ANÁLISIS:  
ESTATAL-INTERNACIONAL

El *tercer nivel o momento de análisis*, se sitúa en el nivel Estatal pero hacia el exterior, es decir, hacia lo internacional. Toda lectura que se hace del *comportamiento de la política exterior* está hecha a partir de este nivel de análisis ya que, en el Sistema Internacional, el Estado-nación se desenvuelve como una unidad. Para Pearson y Rochester

el *comportamiento de política exterior* se relaciona con las decisiones que toman los Estados entre sí. La formación de alianzas es un tipo de comportamiento o conducta de la política exterior. Otros tipos incluyen el establecimiento o suspensión de relaciones diplomáticas, la amenaza o el uso de la fuerza militar, el otorgamiento o la suspensión de ayuda externa, el voto o posición que toma un país en las organizaciones internacionales, la terminación de acuerdos comerciales e innumerables actos de naturaleza similar (Pearson y Rochester, 2000: 113).



El Sistema Internacional, desde sus orígenes, se ha caracterizado por la pugna de intereses derivados de los Estados-nación. No obstante, lo relevante para el análisis no son sólo los «intereses nacionales», sino la capacidad de los actores estatales para defender estos intereses, una vez llegado el momento. En este sentido, el poder de un Estado-nación consiste, en modo alguno

sólo en sus fuerzas armadas, sino también en sus recursos económicos y tecnológicos; en la destreza, la previsión y la resolución con que se dirige su política exterior; en la eficacia de su organización social y política. Consiste sobre todo en la propia nación, en el pueblo; en su habilidad, su energía, su ambición, su disciplina, su iniciativa; sus creencias, mitos e ilusiones. Y consiste, además, en la manera en que todos estos factores se relacionan entre sí. Además, el poder nacional tiene que ser considerado no únicamente en sí mismo, en su extensión absoluta, sino relativa a las obligaciones exteriores imperiales del Estado; tiene que ser considerado en relación con el poder de otros Estados (Kennedy, 2007: 327).

Pero ¿Cómo evaluar objetivamente el poder de los Estados-nacionales? ¿Cómo determinar que un Estado-nación es «más poderoso» o «menos poderoso» que otro? Una respuesta preeliminar a estas interrogantes las he planteado, junto con Alberto Rocha, en el trabajo «El Sistema Político Internacional de Post-Guerra Fría y el rol de las potencias regionales-mediadoras: los casos de Brasil y de México», donde nosotros propusimos

para una caracterización del poder de los Estados-nacionales es preciso considerar, por un lado, tanto factores materiales que llamaremos *capacidades duras* (población, superficie, PIB, comercio con el mundo, gasto militar), como factores inmateriales que identificaremos como *capacidades blandas* (PIB per capita a valores de paridad de poder adquisitivo, índice de desarrollo humano, índice de pobreza humana). Pero, por otro lado, se debe trabajar una función matemática que considere tanto variables métricas (intrínsecamente numéricas) como variables ordinales (que nos den cuenta, precisamente, del orden de los Estados en el Sistema Interestatal-Internacional) (Rocha y Morales, 2008: 43).

Estas consideraciones nos llevaron a la construcción de un *indicador de posicionamiento estructural* (IPE) para un total de 135 Estados-nacionales del Sistema Internacional.

Aunque el *rango de posicionamiento estructural* resultó una herramienta de gran utilidad para definir y explicar los roles de México y Brasil en el Sistema Político Internacional de Post-Guerra Fría, el IPE mostraba algunas deficiencias instrumentales. Por esta razón, a continuación propongo un *Índice de Poder Mundial* que, si bien recupera la plataforma teórico-epistemológica del IPE, pretende superar muchas de sus deficiencias.

El *Índice de Poder Mundial* (IPM) se entiende como la expresión numérica resultante de la relación entre dos subíndices que ilustran las cualidades y capacidades que dispone un Estado-nación para el ejercicio del poder en el Sistema Internacional. El IPM serían un índice compuesto formado a partir de distintos indicadores macroeconómicos relacionados en un *Índice de Capacidades Materiales* (ICM), que reflejaría la capacidad coercitiva derivada del poderío militar y económico; y, en un *Índice de Capacidades Inmateriales* (ICI), que daría cuenta de los niveles de «poder suave», es decir, de los elementos de poder nacional que reflejan la calidad de vida de los individuos y potencial de desarrollo de cada Estado-nación.

El ICM está compuesto por cinco índices simples: un Índice del PIB (IPIB), un Índice Territorial (ITER), un Índice de Población (IPOB), un Índice de Defensa (IDEF) y un Índice Comercial (ICOM); mientras que el ICI está compuesto por otros cinco índices simples: un Índice del PIB per capita a valores de PPA (IPIBPC), el Índice de Desarrollo Humano (IDH), un Índice de I+D (II+D), un Índice de Educación (IEDU) y un Índice de Salud per cápita (ISAPC).

Los índices simples IPIB e IPIBPC —que son considerados de fundamental preponderancia puesto que jerarquizan la producción corriente de bienes y servicios de las economías nacionales así como las capacidades monetarias de los individuos para cubrir sus necesidades básicas y complementarias dentro de sus países—, fueron construidos a partir de la fórmula general:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{valor real} - \text{valor mínimo}}{\text{Valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

Los demás índices simples (ITER, IPOB, IDEF, ICOM, IDH, II+D, IEDU e ISAPC), susceptibles a definir de manera relativa las capacidades de un Estado-na-

ción, fueron «simplificados» (haciendo uso de logaritmos) a partir de la siguiente fórmula:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\log(\text{valor real}) - \log(\text{valor mínimo})}{\log(\text{valor máximo}) - \log(\text{valor mínimo})}$$

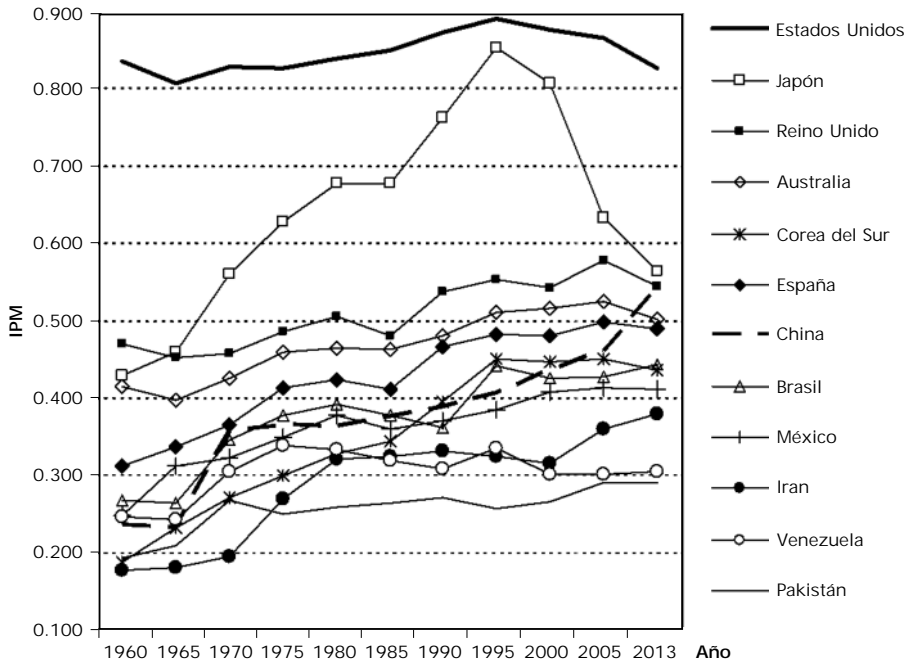
Una vez contruidos los diez índices simples, la fórmula del IPM —que resulta de la suma del ICM y del ICI— es la siguiente:

$$\begin{aligned} \text{ICM} &= 1 \text{ (IPIB)} + 1 \text{ (ITER)} + 1 \text{ (IPOB)} + 1 \text{ (IDEF)} + 1 \text{ (ICOM)} \\ &\quad 2 \quad 8 \quad 8 \quad 8 \quad 8 \\ \text{ICI} &= 1 \text{ (IPIBPC)} + 1 \text{ (IDH)} + 1 \text{ (II + D)} + 1 \text{ (IEDU)} + 1 \text{ (ISAPC)} \\ &\quad 2 \quad 8 \quad 8 \quad 8 \quad 8 \end{aligned}$$

Como se puede observar en las fórmulas aquí presentadas, el IPIB y el IPIBPC han sido ponderados con valores superiores al resto de los índices simples ya que representan la producción corriente de bienes (militares, tecnológicos, transables, etc.) y servicios (educación, salud, etc.) durante un periodo de tiempo determinado, así como la capacidad adquisitiva de la población para consumirlos. No obstante, cabe subrayar que este *Índice de Poder Mundial* (IPM) es sólo «la base sobre la cual el poder potencial es susceptible de convertirse, en mayor o menor media, en real» (Deutsch, 1968: 39), puesto que las estadísticas son, finalmente, abstracciones que solo adquieren sentido hasta que se colocan en contextos históricos concretos u ordenes geopolíticos mundiales específicos.

Al igual que el trabajo de Sodupe, el *Índice de Poder Mundial* «proporciona una jerarquía, es decir, una ordenación de los Estados con arreglo a los recursos de poder que detentan» (Sodupe, 2002: 115). A partir de este ordenamiento estructural, es posible distinguir tres «clases» típicas de Estados-nacionales: centro, semiperiferia y periferia; y cuatro categorías de Estados-nacionales con características definidas y roles específicos, presentados en la gráfica 1:<sup>2</sup> potencias mundiales, potencias medias, potencias regionales y Estados-nacionales periféricos emergentes.

2 La totalidad de los cálculos hechos para la construcción de ésta gráfica, se encuentran en la tesis de maestría «Brasil como potencia regional en el Sistema Internacional: la política exterior de Luiz Inácio Lula da Silva, 2003-2008» (Morales, 2008). Las principales bases de datos consultadas en dicha tesis fueron del World Bank y PNUD.

**Gráfica 1.** IMP para casos seleccionados, 1960-2013

### Potencias mundiales

Una potencia mundial es entendida como aquel Estado-nación que cuenta con las capacidades materiales e inmateriales suficientes para proyectar una política exterior de alcance mundial y obtener, casi siempre, resultados favorables en disputas militares, diplomáticas e, incluso, comerciales.

Para que un Estado-nación pueda llegar a ser una potencia mundial, Silva Michelena considera necesario, por un lado, una población y extensión territorial suficientes, fuerza económica (en particular agrícola, industrial y financiera) y capacidades científico-tecnológicas, poderío militar, consenso o paz interna, así como una posición ideológicamente determinada que permita al gobierno de dicho país mantenerlo cohesionado; por otro lado, el Estado-nación en cuestión debe dar una dirección autónoma efectiva a sus actividades internas y externas, liderar un sistema de alianzas que le permi-

tan formar su propio bloque de poder, ejercer la necesaria acción política para hacer que sus aliados cumplan con los pactos e influir decisivamente sobre otros actores del Sistema Internacional (Silva Michelena, 2000: 21).

Viendo estas apreciaciones a la luz del *índice de poder mundial*, es posible añadir que las potencias mundiales sobresalen por sus niveles cercanos a 1 (véase gráfica 1) gracias a un destacable índice de capacidades materiales conjugado con un importante índice de capacidades inmateriales. Las principales potencias mundiales en los últimos cincuenta años han sido Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

### Potencias medias

Diversos estudiosos de las Relaciones Internacionales han incursionado, desde el fin de la II Guerra Mundial, en el estudio de las llamadas «potencias medias». Entre ellos, Easton Holbraad se ha convertido en el referente clásico con su obra *«Middle Powers in International Politics»*.

Holbraad, retoma la definición formulada por R. G. Riddell (ex funcionario del Departamento canadiense de Asuntos Exteriores), para entender las potencias medias como «aquellas que, por razón de su tamaño, sus recursos materiales, su disposición y capacidad para aceptar responsabilidades, su influencia y estabilidad, están cerca de convertirse en grandes potencias» (Holbraad, 1984: 85). En el ámbito español, las potencias medias han sido definidas como «aquellos Estados que, sin reunir todos los elementos para ejercer una hegemonía, disfrutan de capacidad y decisión para la defensa de sus intereses y objetivos en determinados contextos regionales y dependencia respecto de las grandes potencias mundiales pero desarrollando una política exterior propia que es impuesta a terceros Estados» (Ayllon, Nogueira y Puerto, 2007: 45).

Habría que subrayar que las potencias medias muestran importantes índices de capacidades inmateriales, pero muestran limitaciones en sus índices de capacidades materiales, «restricción que las ubica jerárquicamente por debajo de las potencias mundiales, pero por encima de las potencias regionales» (Rocha y Morales, 2008: 48). Por ello, Holbraad considera estos Estados-nación «son más ricos y menos dependientes de otros que la mayoría de los Estados pequeños, tienen más que perder en una situación de anarquía internacional

y tal vez más que ganar con cierto grado de organización internacional» (Holbraad, 1984: 239), de ahí que estas potencias se distingan por coadyuvar «con las potencias mundiales para mantener el orden internacional prevaleciente y conservar su status en el sistema» (Rocha y Morales, 2008: 48).

Siendo que las *potencias medias*, junto con las *potencias mundiales*, se encuentran en áreas política y económicamente favorecidas, éstos podrían ser relacionados con los llamados Estados del centro de la teoría de los sistemas-mundiales de Wallerstein. En dichos Estados-nacionales, «la creación de un fuerte aparato de Estado unido a una cultura nacional [...], sirve como mecanismo para proteger las disparidades surgidas en el seno del sistema mundial y como máscara ideológica justificadora del mantenimiento de tales disparidades» (Wallerstein, 2003: 492). Así, las potencias medias y las potencias mundiales procurarían —de manera conjunta— definir normas y regímenes internacionales que les permitan preservar su situación en el centro del sistema-mundo.

Un ejemplo clásico de potencia media, se encuentra en la extinta Prusia. Otros ejemplos de potencias medias son Australia, Corea del Sur y España, presentados en la gráfica 1.

### Potencias regionales

En años recientes, se ha comenzado a debatir en torno a la diferenciación teórica entre las potencias medias y las potencias regionales. En esta investigación, las potencias regionales se distinguirían por mostrar considerables índices de capacidades materiales pero, al mismo tiempo, reducidos índices de capacidades inmateriales. Para Nolte, una potencia regional se caracteriza porque:

forma parte de una región bien demarcada tanto geográfica como económicamente, y según la autopercepción política; influye en la delimitación geopolítica y la construcción político-ideológica de la región, lo que puede marginar a ciertos países; tiene la pretensión de un liderazgo en la región; ostentan los recursos materiales (militares, económicos, demográficos), institucionales (políticos) e ideológicos para una proyección de poder en la región; está interconectado con la región económica, política y culturalmente, lo que significa que su aporte al

GDP regional por sí mismo no es un indicador suficiente; ejerce efectivamente gran influencia en asuntos regionales; ejerce esa influencia en parte mediante estructuras de gobernanza regional; define la agenda de seguridad regional; cuyo liderazgo regional es reconocido o al menos respetado por otros países en la región y fuera de la región —especialmente por otras potencias regionales—; se inserta en foros regionales y globales, en los cuales opera en función de la defensa de sus propios intereses, por lo menos en forma incipiente, y donde actúa como representante de intereses regionales (Nolte, 2006: 18).

Siguiendo la teoría de los sistemas-mundiales de Wallerstein, las potencias regionales constituirían la semiperiferia ya que

están entre el centro y la periferia en una serie de dimensiones, tales como la complejidad de las actividades económicas, la fuerza del aparato de Estado, la integridad cultural, etc. [...]. Son puntos de recopilación de cualificaciones vitales, a menudo políticamente impopulares. Estas áreas intermedias (como los grupos intermedios de un imperio) desvían parcialmente las presiones políticas que los grupos localizados primariamente en las áreas periféricas podrían en otro caso seguir contra los Estados del centro y los grupos que operan en el seno (Wallerstein, 2003: 492).

En órdenes geopolíticos mundiales relativamente fragmentados, las potencias regionales tienen mayor libertad de maniobra y posibilidades de neutralizar a las potencias mundiales en subsistemas regionales. En la gráfica 1, se pueden observar como ejemplos de potencias regionales a Brasil, China y México.

### **Estados-nacionales periféricos emergentes**

Para Wallerstein, los Estados-naciones que conforman la periferia de la economía-mundo, se caracterizarían por contar con un aparato estatal débil, donde

los administradores del Estado no juegan el papel de coordinar un complejo mecanismo industrial-comercial-agrícola. Más bien se convierten simplemente

en un grupo de terratenientes entre los otros, con poco derecho a afirmar su legítima autoridad sobre la totalidad (Wallerstein, 2003: 501).

Vistos según el *Índice de Poder Mundial*, los Estados-nacionales periféricos muestran índices de capacidades materiales e inmateriales muy reducidos, por lo cual, suelen tener pocas opciones políticas, son altamente vulnerables a la presión internacional y sus agendas nacionales frecuentemente se encuentran determinadas por intereses externos. No obstante, dentro de la periferia del Sistema Internacional, existen algunos Estados-nacionales que se distinguen por haber mantenido durante los últimos años niveles de crecimiento económico sostenidos, lo que les ha permitido proyectar una política exterior activa y protagonista. Éstos serían nombrados como *Estados-nacionales periféricos emergentes* y son eventuales candidatos a potencias regionales.

Si los Estados-nacionales periféricos emergentes «explotan» su determinación en el Sistema Internacional o en subsistemas regionales, podrían llegar a ser valorizados no sólo «en términos de las presiones cuantitativas que pudieran ejercer, sino también como fuentes cualitativas potenciales de ideas e información nuevas» (Deutsch, 1981: 39). Como ejemplos de ésta categoría se encuentran Irán, Venezuela y Pakistán en la gráfica 1.

#### APLICACIÓN GENERAL DEL MODELO INTEGRAL DE ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR A LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL

Recapitulando los desarrollos teóricos expuestos anteriormente, la política exterior es entendida como el comportamiento del Estado-nación en el Sistema Internacional (tercer nivel) observable en la actividad que desempeñan los representantes del conjunto de instituciones que regulan la vida pública del país (segundo nivel) para la consecución de los intereses de la sociedad-nacional (primer nivel), en función de principios doctrinarios, capacidades nacionales y posicionamiento internacional.

A continuación, se procederá a analizar —de manera muy general— la política exterior de Brasil utilizando como instrumento teórico-metodológico el *modelo integral de análisis*.



### **Primer nivel de análisis: Determinantes políticas internas e insumos sociales de la política exterior**

Para el caso brasileño, la política exterior se había mantenido, tradicionalmente, como una de las políticas públicas más aisladas del debate político en Brasil. Desde hace solo apenas veinte años, con la Constitución de 1988, el campo de la política exterior comenzó a abrirse gradualmente desde las elites tradicionales a los actores de la sociedad civil.

#### *Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 (CRFB-'88)*

La promulgación de la Constitución de 1988 significó un momento emblemático del proceso brasileño de transición para la democratización. En este mismo periodo de redemocratización, emergió en Brasil un nuevo interés en los temas de política exterior en la reflexión doctrinaria, en facultades parlamentarias y en la labor de los partidos políticos. Pero, ¿cuáles fueron las innovaciones introducidas por la Constitución de 1988 en política exterior? En su artículo 4º, la Constitución del '88 establece que, a partir de esos momentos, Brasil regirá sus relaciones internacionales por los principios de

independencia nacional; prevalencia de los derechos humanos; autodeterminación de los pueblos; no intervención; igualdad entre los Estados; defensa de la paz; solución pacífica de conflictos; repudio al terrorismo y al racismo; cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad; concesión de asilo político; [además de que] la República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, mirando a la formación de una comunidad latino-americana de naciones (Senado Federal, 1988: artículo 4).

Además, la naturaleza de la nueva constitución condujo a una alteración de la estructura del proceso decisorio a favor de una mayor participación del Congreso Nacional en la implementación y ejecución de la política exterior. Así, el presidente mantuvo la facultad de establecer relaciones con Estados extranjeros, acreditar sus representantes diplomáticos y celebrar actos internacionales, pero ahora sujetos a referendo del Congreso Nacional.

### *Sistema político brasileño POST-'88*

A partir de 1988, el Estado brasileño se ha encontrado edificado, esencialmente, sobre seis pilares fundamentales (Amorim *et al.*, 2005: 170): 1. un sistema de gobierno presidencial en el que el jefe del Ejecutivo posee importantes poderes; 2. un sistema Legislativo bicameral en el cual, diputados y senadores, poseen poderes simétricos; 3. un sistema de representación proporcional para los Diputados y de representación por mayoría simple para los Senadores; 4. un sistema de partidos políticos altamente fragmentado; 5. una federación robusta, cuyos tres niveles de gobierno (Unión, Estados y Municipios) gozan de considerable autonomía política, administrativa, legislativa y financiera; 6. una Constitución detallada y rígida, con reglas de enmienda que requieren mayorías calificadas en ambas Cámaras para su modificación.

Este sistema político tiende, por un lado, a dispersar considerablemente el poder institucional entre varias fuerzas políticas; pero, por otro lado, a concentrar el poder político en las manos del jefe del Ejecutivo y acentuar el carácter presidencialista del Estado.

### *Congreso nacional y partidos políticos*

En política exterior, el Congreso Nacional brasileño cuenta con la facultad de ratificar acuerdos internacionales que acarreen compromisos gravosos al patrimonio y autorizar al Presidente de la República declarar la guerra y celebrar la paz (Senado Federal, 1988: artículo 49). Además, como en cualquier otra área de la política pública, el Congreso Nacional tiene el poder para proponer proyectos de ley que involucren temas internacionales. Sin embargo, «entre 1985 y 2002, los diputados presentaron sólo 192 proyectos (en promedio, 10.7 por año) sobre tales asuntos, y los senadores 36 (en promedio, 2 por año)» (Amorim *et al.*, 2005: 177). Esto es reflejo del poco involucramiento del Congreso en la formulación y conducción de la política exterior de Brasil.

Por su parte, los partidos políticos rara vez disponen de una política exterior en sus programas. En ocasiones, cuando existe una política externa en los partidos políticos consiste o en una formulación vaga de principios generales sobre las relaciones internacionales o en una reafirmación particularizada de las prioridades partidarias en un momento dado de la coyuntura política nacional. Quizá un caso «atípico» sea el *Partido dos Trabalhadores* (PT) que en

su plan de acción establece la «independencia nacional: contra la dominación imperialista; política exterior independiente; lucha contra la explotación del capital internacional; respeto a la autodeterminación de los pueblos y solidaridad con los pueblos oprimidos» (De Almeida, 2004: 3). Esto le ha permitido proyectarse frente al electorado brasileño, como uno de los partidos con mayores preocupaciones en materia de política exterior.

### *Sociedad brasileña: asimetrías y desigualdad*

Internamente, Brasil enfrenta enormes desafíos socioeconómicos que precisan ser encarados para mejorar su posicionamiento estructural en el Sistema Internacional.

A diferencia de China, India e incluso Sudáfrica, que han crecido vigorosamente en los últimos lustros, Brasil ha sido una permanente promesa de crecimiento, de modo que su desempeño económico ha sido caracterizado más por el relativo estancamiento de su producto interno bruto y de su intercambio comercial con el mundo. Además, Brasil ha padecido, desde décadas, «una gran pobreza, desempleo, desigualdad, racismo, corrupción, deforestación, violencia e inseguridad fronteriza» (Calvillo, 2007: 20). Actualmente, Brasil se mantiene como uno de los países más desiguales del mundo y casi una tercera parte de su población vive en la pobreza.

Por ello, como explica Domínguez Ávila, «hacer más en lo concerniente a la reducción de la exclusión social, dinamizar el crecimiento económico, continuar con el proceso de reformas del Estado democrático y, en general, avanzar con el desarrollo humano son tareas urgentes y necesarias, inclusiva por sus inevitables encadenamientos con la inserción internacional del país» (Domínguez Ávila, 2003: 4).

### **Segundo momento de análisis: actores políticos y principios doctrinarios de la política exterior brasileña**

El *segundo momento del modelo integral de análisis de política exterior de un Estado-nación* corresponde al nivel estatal-nacional. En este nivel se identifican a las elites gubernamentales que personifican las instituciones nacionales de política exterior y algunos de los preceptos que determinan la política exterior de Brasil.

*Presidente de la república*

En el sistema político brasileño, el presidente de la República Federativa de Brasil posee importantes capacidades legislativas como, por ejemplo, el poder de promulgar decretos, el poder de veto, la facultad de solicitar un procedimiento urgente para ciertos proyectos de ley, así como la iniciativa de proyectos de ley en asuntos relacionados con el presupuesto y la tributación.

En materia de política exterior, el Congreso Nacional brasileño sirve de «equilibrio y contrapeso» a la labor del Poder Ejecutivo. No obstante, las facultades del Presidente de la República son bastante amplias. Entre las atribuciones del Presidente mencionadas en la CRFB-'88 se encuentran:

mantener relaciones con Estados extranjeros y acreditar sus representantes diplomáticos; celebrar tratados, convenciones y actor internacionales, sujetos a referendo del Congreso Nacional; [...] declarar guerra, en el caso de agresión extranjera, autorizado por el Congreso Nacional o refrendado por el, cuando ocurrida en el intervalo de las sesiones legislativas, y, en las mismas condiciones, decretar, total o parcialmente, la movilización nacional; celebrar la paz, autorizado o con refrendo del Congreso Nacional (Senado Federal, 1988: artículo 84).

*Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) o Itamaraty*

Aún cuando en las últimas dos décadas el pensamiento político brasileño aplicado a las relaciones internacionales no ha sido totalmente homogéneo, desde una óptica de *longue durée*, la diplomacia brasileña ha mostrado importantes rasgos de continuidad, coherencia y previsibilidad a lo largo de su historia. Esto ha sido posible gracias, por un lado, a la tradición no-confrontacionista instituida por el Barón de Rio Branco a finales del siglo XIX y consagrada, hasta 1988, en el artículo 4º de la Constituição da República Federativa do Brasil; y, por otro lado, al alto grado de profesionalización del Itamaraty, que se ha mantenido relativamente a salvo de la politización y ha sostenido una línea objetiva en la definición de *parcerias estratégicas* e intereses nacionales.

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) o Itamaraty es el órgano responsable del asesoramiento del Presidente de Brasil en la ejecución y formulación de la política internacional. El MRE una de las más prestigiosas agencias de la burocracia federal por su alta profesionalización y la relativa continuidad

que ha tenido en su dirección. Los diez últimos cancilleres o ministros de Relaciones Exteriores hechas desde finales de la dictadura hasta el 2003,

tres fueron de políticos con filiación partidaria: Olavo Setúbal (PFL, 15/03/1985-14/02/1986); Roberto de Abreu Sodré (PFL, 14/02/1986-15/03/1990) y Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 05/10/1992-20/05/1993); dos eran juristas o académicos: Francisco Rezek (15/03/1990-13/04/1992) y Celso Lafer, que también esta afiliado al PSDB, habiendo sido jefe del MRE dos veces (13/04/1992-02/10/1992 y 29/01/2001-12/01/2001); y cuatro fueron diplomáticos de carrera: dos veces para Felipe Lampreia (01/01/1995-01/01/1999 y 01/01/1999-12/01/2001) y dos veces para Celso Amorim (20/07/1993-01/01/1995 y 01/01/2003-presente)» (Amorim *et al.*, 2005: 178).

Es de subrayar que los cancilleres brasileños que más han durado en el cargo en las dos últimas décadas (Lampreia y Amorim) son, ambos, diplomáticos de carrera, lo que le ha impreso mucho profesionalismo y continuidad al estilo personal de conducir la política exterior.

#### *Principios doctrinarios y determinantes estructurales de la política exterior brasileña*

A partir de los principios doctrinarios de política exterior serán, en buena medida, delimitada la gama de opciones y posibilidades que caracterizarán el comportamiento del Estado-nación en el Sistema Internacional. Para el caso de Brasil, además de los «Principios Fundamentales» establecidos en el artículo 4, algunos otros principios doctrinarios *no escritos* que se pueden identificar en su política exterior son: la Doctrina Rio Branco, el sentimiento popular de «destino de potencia mundial», la inmanente vocación sudamericana y el triángulo geopolítico conformado por Estados Unidos, Argentina y Brasil.

#### **Tercer momento de análisis: posicionamiento y comportamiento de brasil en el sistema internacional**

En las últimas décadas, el comportamiento de Brasil en el Sistema Internacional se ha caracterizado por la *multilateralidad en la fase de la crisis de hegemonía en el sistema mundial* y una *alianza no-escrita de la política externa para el*

*desarrollo*, es decir, Brasil se ha vinculado al discurso de desarrollo económico a través de la ampliación de sus socios internacionales y ha dinamizado sus relaciones tanto en el eje Norte-Sur, como en el eje horizontal Sur-Sur y el eje diagonal Sur-Este. Además, por su ubicación geoestratégica e indicadores macroeconómicos, República Federal del Brasil es, actualmente, una potencia regional *par excellence* ya que: 1. ha jugado un rol de mediación entre los intereses de las potencias mundiales y las aspiraciones de geopolíticas de los países latinoamericanos, gracias a su estrategia de integración regional y a sus esfuerzos por alzarse como de América Latina en el Sistema Internacional; 2. ha desempeñado roles subhegemónicos en América del Sur (Rocha, 2003), es decir, ha mantenido compromisos con el hegemón mundial manteniendo como base de acción los Estados periféricos vecinos o una subregión determinada; 3. ha venido liderando espacios regionales supranacionales como el MERCOSUR y la UNASUR; y, 4. está en proceso de consolidarse como *actor global* con capacidad de desplegar y defender intereses globales, así como de asumir posiciones y agendas diversificadas sin supeditarse a un único socio.

## CONCLUSIONES

El 7 de diciembre de 1971, Richard Nixon, el entonces presidente de los Estados Unidos, declaraba frente a su homólogo brasileño: *as Brazil goes, so will go the rest of that Latin American Continent*. Recientemente, en una carta dirigida al ex presidente George W. Bush, un Grupo de Trabajo independiente sostenía que

Brasil es el punto de apoyo de toda iniciativa política estadounidense en América del Sur. Si deseamos sustentar la reforma económica y la democracia, promover el libre comercio y abrir los mercados, y combatir el flagelo de las drogas, el terrorismo y el crimen transnacional, Brasil es el socio esencial (Grupo de Trabajo Independiente sobre Brasil, 2001).

Gracias a la aplicación del *modelo integral de análisis de política exterior* a Brasil, es posible concluir los principios doctrinarios y las instituciones nacionales que orientan la política exterior brasileña corresponden, en buena

medida, con las demandas sociales y el sistema político vigente desde el fin de la Guerra Fría. Es decir, principios como el destino de potencia mundial y la vocación sudamericana, no solo ha sido una constante en la política exterior, sino que en los últimos años, han cobrado especial importancia como referentes obligados en la proyección del geopoder brasileño y la generación de beneficios para el conjunto de la sociedad-nacional.

Asimismo, aún cuando el presidencialismo prevaleciente en el sistema político brasileño coadyuva a que la política exterior este permeada por los intereses del partido en el poder y las orientaciones ideológicas del titular del Ejecutivo, la alta profesionalización del Itamaraty ha brindado relativa continuidad, coherencia y previsibilidad al comportamiento de Brasil en el Sistema Internacional durante los últimos años.

Por último, la política internacional solo preexiste cuando un Estado-nación, a partir de sus capacidades materiales e inmateriales y la voluntad política de sus dirigentes, es capaz de proyectarse y actuar sobre el conjunto del Sistema Internacional. Este sentido, Brasil puede ser catalogado como una potencia regional *par excellence*: un Estado-nación semiperiférico, con capacidades materiales desarrolladas, capacidades inmateriales limitadas, inferior a las potencias mundiales y a las potencias medias, superior a los Estados periféricos y competente de desempeñar roles de mediación, subhegemonía y liderazgo en su región.

En lo que respecta a su liderazgo regional, Danese establece que todo liderazgo requiere de poder, capacidad, virtudes, interés directo, autoridad, apoyo y visibilidad (Danese, 2001). En concordancia con ello, parece que Brasil ha asumido decididamente el papel que le es atribuido, por muchos académicos, como *núcleo duro* o *paymaster* en la integración sudamericana.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALLISON, Graham (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires-Argentina: Grupo Editorial Latinoamericano.
- AMORIM NETO, Octavio; Fundação Getúlio Vargas y Jorge A. Schiavon (2005). «Instituciones políticas internas y la política exterior de Brasil y Méxi-

- co», en Ortiz Mena, Antonio; Octavio Amorim Neto y Rafael Fernández de Castro (eds.). *Brasil y México: encuentros y desencuentros*. México: Instituto Matías Romero/SRE.
- AYLLÓN, Bruno, Livia María Nogueira y Luis Miguel Puerto (2007). *Asociados para el desarrollo: propuesta para la cooperación España-Brasil*, Fundación Carolina-CeALCI, Madrid-España, consultado en su versión electrónica a través del sitio web *Fundación Carolina*: <http://www.fundacioncarolina.es/NR/rdonlyres/042D5663-EF6E-4FE0-8F10-D27F32284602/1761/DT12b.pdf> (última consulta agosto de 2008).
- CALVILLO, Elizaga (2007). *Brasil como contrapeso de Estados Unidos en Sudamérica: el surgimiento de una potencia media*, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad de las Américas, Puebla-México, documento consultado en su versión electrónica a través del sitio web: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/elizaga\\_c\\_d/capitulo2.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/elizaga_c_d/capitulo2.pdf) (última consulta agosto de 2008).
- COVARRUBIAS VELASCO, Ana (2006). «Los principios y la política exterior de México», en Jorge Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.). *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*. México: CIDE-SRE.
- DE SIERRA, Gerónimo (2004). «Limitaciones y potencialidades de un pequeño país. En el marco de la integración regional ante el siglo XXI», en Francisco López Segrera *et al.* (coords.). *América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Perspectiva y prospectiva de la globalización*. México: UAZ/Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- DEL ARENAL, Celestino (1994). *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid-España: Tecnos.
- DEUTSCH, Karl (1968). *El análisis de las relaciones internacionales*. Buenos Aires-Argentina: Paidós.
- (1981). *Las naciones en crisis*. México: FCE.
- FOUCAULT, Michel (1987). *El orden del discurso*, Barcelona-España: Tusquets Editores.
- GABARRON, Luis y Libertad Hernández (1994). *Investigación participativa*. Madrid-España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Grupo de Trabajo Independiente sobre Brasil (2001). «Una carta al Presidente y un memorándum sobre la política exterior de Estados Unidos



- hacia Brasil», documento en línea consultado en la publicación electrónica de la revista *Foreing Affaires en Español*, vol. 2, núm. 1.
- HELD, David (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona-España: Paidós.
- HERNÁNDEZ-VELA SALGADO, Edmundo (2002). *Diccionario de Política Internacional*. México: Paidós.
- HOFFMANN, Stanley (1991). *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Buenos Aires-Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- HOLBRAAD, Carsten (1984). *Las potencias medias en la política internacional*. México: FCE.
- KENNEDY, Paul (2007). *Auge y caída de las grandes potencias*. México: Debolsillo.
- KISSINGER, Henry (1971). *Política exterior americana*. Barcelona-España: Plaza & Janes Editores.
- MINGST, Karen (2006). *Fundamentos de las relaciones internacionales*. México: CIDE.
- MORGENTHAU, Hans (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires-Argentina: Grupo Editorial Latinoamericano.
- NOLTE, Detlef (2006). «Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis», en *GIGA Working Papers*, núm. 30, documento consultado en su versión electrónica a través del sitio web: [http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp30\\_nolte.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp30_nolte.pdf) (última consulta enero de 2009).
- PALOU, Jordi (1993). «El concepto de potencia media. Los casos de España y México» en *Afers Internacionals*, núm. 26, documento consultado en su versión electrónica: <http://www.cidob.org/es/content/download/7165/71709/file/26palou.pdf> (última consulta enero de 2009).
- PANEBIANCO, Angelo (1995). «La dimensión internacional de los procesos políticos», en Gianfranco Pasquino (comp.). *Manual de ciencia política*. Salamanca-España: Alianza Editorial.
- PEARSON, Frederic S. y J. Martin Rochester (2000). *Relaciones internacionales: situación global en el siglo XXI*. Bogotá-Colombia: McGraw-Hill.
- PNUD (2008). «Human Development Index trenes», documento en línea consultado a través del sitio web *UNdata*: <http://data.un.org/DocumentData.aspx?id=32> (última consulta agosto de 2008).

- REGUILLO, Rossana (1999). «La memoria a debate. El grupo de discusión y mitos urbanos», en *Secuencia*, núm. 43. México: Instituto Mora.
- ROCHA VALENCIA, Alberto (2003). «México y Brasil en el proceso de integración regional de América Latina y el Caribe: ¿rol de dos subhegemonías», en *Revista Liminar, estudios sociales y humanísticos*, año 1, vol. 1, núm. 1, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, San Cristóbal de las Casas-México.
- y Daniel Efrén Morales Ruvalcaba (2008). «El Sistema Político Internacional de Post-Guerra Fría y el rol de las potencias regionales-medadoras. Los casos de Brasil y de México», en *Espiral*, núm. 43, vol. xv, Universidad de Guadalajara, Guadalajara-México.
- SANTA CRUZ, Arturo (2000). *Un debate teórico empíricamente ilustrado: la construcción de la soberanía japonesa, 1853-1902*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara-México.
- SELCHER, Wayne (1981). *Brazil in the International System: the rise of a Middle Power*, Westview Press, Boulder-Estados Unidos.
- SENADO FEDERAL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, texto consolidado hasta la Enmienda Constitucional no. 56 del 20 de septiembre de 2007, consultado en su formato electrónico a través del sitio web de *Senado Federal*: [http://www6.senado.gov.br/con1988/CON1988\\_20.12.2007/CON1988.pdf](http://www6.senado.gov.br/con1988/CON1988_20.12.2007/CON1988.pdf) (última consulta agosto de 2008).
- SODUPE, Kepa (2002). *La estructura de poder del Sistema Internacional. Del final de la Segunda Guerra Mundial a la Posguerra Fría*. Madrid-España: Editorial Fundamentos.
- WIGHT, Martin (2002). *Power politics*, Continuum/Royal Institute of International Affairs, Nueva York-Estados Unidos.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2003). *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. México: Siglo XXI Editores.



## VI. Actores de la nueva gramática democrática en América Latina. Escenarios de riesgo

Jaime Antonio Preciado Coronado  
Pablo Uc González<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

Luego de una década perdida y de reformas estructurales, la región latinoamericana vivió en los años noventa una década caracterizada por su optimismo democrático. Aquel contraste observado por Alain Touraine (1989), en el que a pesar de la crisis económica se había logrado una democratización de la mayoría de los países latinoamericanos en los ochenta, se amplificó en la década siguiente. De acuerdo con una visión extremadamente optimista, la democracia formal era impulsada a lo largo y ancho del subcontinente y los sistemas multipartidarios parecían fortalecerse frente al autoritarismo presidencial. El mismo discurso neoliberal que enaltecía las ventajas del libre mercado, la desregulación, las privatizaciones y el Estado mínimo, asociaba el crecimiento económico necesario para el desarrollo de la región, con el avance de la democracia liberal.

Sin embargo, la fallida conciliación entre el conflictivo triángulo Estado-Sociedad-Mercado, que presuponía dicha «consolidación» de la democracia liberal-procedimental en la región, fue el primer gran indicio de que la imposición de un modelo de organización política y un sistema de valores homogéneo, promovido como democracia liberal, representaba fundamentalmente un discurso dominante y una hegemonía socio-cultural de occidente sobre las prácticas políticas de los actores latinoamericanos.

---

1 El Dr. Preciado es profesor-investigador del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, de la Universidad de Guadalajara, México. Email: japreco@megared.net.mx. Pablo Uc es P. Lic. en Estudios Internacionales por la Universidad de Guadalajara, México. Email: pablo.uc@gmail.com.

Por su parte, los saldos económicos y sociales reflejados en una creciente concentración asimétrica del ingreso; la flexibilización laboral, que incrementó la precariedad del trabajo y aumentó la desprotección del asalariado; el desmantelamiento de las políticas sociales heredadas del Estado de bienestar; así como la desregulación financiera que aumentó la vulnerabilidad externa de los Estados llevando al estallido de crisis especulativas en cadena, comprobaron que las amenazas a la democracia no podían ser reducidas al plano económico del discurso neoliberal dominante.

El fin del siglo XX y el inicio del actual centenario, han comprobado que otros actores del sistema internacional, tales como las instituciones internacionales de «cooperación» (la USAID o el NED) han funcionado como importantes instrumentos de intervención extranjera, principalmente estadounidense, en la región. Mientras que bajo su influencia político-ideológica, surgen nuevas coaliciones formadas por grupos cívico-políticos de la derecha opositora, derrotada electoralmente por la izquierda política en más de las dos terceras de los países latinoamericanos.

Paralelamente, elites económico-empresariales desfavorecidas por las reformas en marcha, han impulsado novedosas estrategias de desestabilización y una particular vinculación entre los grupos de oposición, que se valen de su gran poder económico y mediático. Estas coaliciones políticas se han convertido en nuevos catalizadores de inestabilidad intra-nacional y regional, así como en factores de riesgo para la democracia latinoamericana en los últimos años.

Una herramienta utilizada actualmente para la consolidación democrática de las izquierdas en la región lo representa la implementación de instrumentos políticos legales tradicionalmente en desuso en América Latina. Entre tales instrumentos destaca el referéndum o el plebiscito, implementados para consolidar la legitimidad de sus proyectos políticos y conducir la gestión y manejo de las amenazas y riesgos que enfrentan sus regímenes democráticos. Los resultados de estos procedimientos democráticos han sido permanentemente desacreditados por la derecha en Latinoamérica, mediante intensivas campañas mediáticas de desprestigio sobre su legitimidad, llegando incluso a convertirse en una plataforma de diversas conspiraciones y prácticas antidemocráticas, como se ejemplifica en este trabajo.

Consecuentemente, la interpretación de riesgo y amenaza a la estabilidad y los procesos democráticos en América Latina necesita ser reconsiderada, para lo cual la sociología del riesgo que proponen autores como Niklas Luhmann o Ulrich Beck, son referencias importantes para esta reflexión.

## UN PREÁMBULO DEL DEBATE TEÓRICO SOBRE LA DEMOCRACIA

Las consideraciones teóricas en torno a la democracia constituyen un inagotable espectro de discusión en las ciencias sociales. Sus autores y las fuentes referenciales clásicas y contemporáneas no se limitan a la divergencia, sino que llegan incluso ser totalmente opuestas al momento de (re)definir la democracia, así como los conceptos, prácticas y valores que involucra el ejercicio de lo 'democrático'.

De acuerdo con las consideraciones de Sousa Santos y Avritzer (2004) es posible identificar una concepción hegemónica y otra no hegemónica de la democracia en la segunda mitad del siglo XX, lo que amplió los horizontes del debate de la primera mitad del siglo, concentrado en la discusión entre democracia liberal y el proyecto marxista de democracia. La concepción hegemónica intentó dar respuesta a tres grandes cuestiones: la relación entre procedimiento y forma; la del papel de la burocracia en la vida democrática, y la inevitable necesidad de la representación en las democracias a gran escala (Dahl, 1998), omitiendo que la representación abarca por lo menos tres dimensiones: autorización, identidad y rendición de cuentas.

El desenvolvimiento histórico de las democracias occidentales llevó a confirmar que la «representación» vía sistemas electorales, no garantiza que las entidades minoritarias tengan eco en las instancias de gobierno (García Linera, 2005), mientras que la rendición de cuentas es amordazada por la consideración de la democracia como un producto de índole fundamentalmente política, en el que el electorado es una masa conducida por una elite política con capacidad racional de organización y liderazgo (Pareto, 1987).

De tal forma, la concepción hegemónica de la democracia enfrentó una incapacidad para dar reconocimiento a diversos actores y necesidades inherentes a los sistemas sociales vigentes, en el marco de valores diferenciados,

tanto los tradicionalmente presumidos como occidentales: justicia, libertad o igualdad, como los omitidos en los espacios poscoloniales: diversidad cultural, plurinacionalidad, organización comunitaria, etc.

En lo que respecta a la concepción no hegemónica de la democracia, si bien no rompió con el ‘procedimentalismo kelseniano’, enfatizó su papel como fórmula de conciliación o discordia en la relación estado-sociedad (Sousa Santos y Avritzer, 2004: 45-46), destacando la necesidad de que fuera planteada como una gramática de organización social, con especificidades históricas, geográficas y culturales.

Desde esta perspectiva, los actores sociales serían capaces de redefinir a la democracia mediante nuevas prácticas políticas. En este tenor los trabajos de Habermas (1984) replantearon la discusión sobre el procedimentalismo, entendiendo a la democracia como una práctica social y no solo como un simple método de constitución de gobiernos, tradicionalmente enclaustrado en la revisión de sistemas electorales y garantías de acceso al voto.

En la década de 1980 y 1990 los movimientos sociales emergentes en América Latina y otros contextos del Tercer Mundo y del posteriormente denominado ‘Sur Global’, como la India o Sudáfrica, exigieron la ampliación de lo público; la transformación de las prácticas dominantes; el aumento de la ciudadanía y la inserción en la política de actores sociales excluidos, a fin de institucionalizar la diversidad cultural como derecho legal y político. Es por ello que en la fórmula de la democracia representativa se abrió un nuevo espacio para distintos valores que van más allá de la mera ‘autorización’ de gobernantes para ejercer el poder mediante la administración pública, y se exigen así nuevos métodos para la rendición de cuentas, la incorporación de la diversidad identitaria y una participación permanente de los ciudadanos.

El carácter genuino de la ‘gramática democrática’<sup>2</sup> es su particular indeterminación, ya que siempre puede implicar una ruptura con las tradiciones establecidas y, por lo tanto, la tentativa implantación de nuevas determinaciones, normas y leyes. Esto es lo que la diferencia de una democracia meramente representativa, limitada a los procesos electorales de confirmación y

---

2 Es un término utilizado por B. de Sousa Santos (2005), para deconstruir conceptualmente el razonamiento teórico sobre la democracia, propio de la reflexión crítica de los estudios poscoloniales.

autorización de candidatos previamente elegidos, en la que la indeterminación se reduce «a no saber quién ocupará una posición de poder» (Sousa Santos y Avritzer, 2004: 46).

La construcción de esta ‘gramática democrática’ ha sido diferenciada en tiempos y espacios, logrando una importante reinención de la democracia participativa en recientes coyunturas políticas atravesadas en el sur global, por lo cual es importante identificar con más detalle los paulatinos cambios conceptuales y prácticos que se han suscitado en la primera década del siglo XXI en nuestra región de estudio, frente a las estructuras dominantes que persisten y se reformulan.

#### LA VISIÓN DOMINANTE SOBRE LOS RIESGOS A LA DEMOCRACIA A FINES DEL SIGLO XX

El discurso sobre el proceso de democratización de América Latina durante los ochenta y noventa no sólo estuvo centrado en la construcción de sistemas políticos capaces de garantizar gobernabilidad y una democracia liberal, frente a estructuras autoritarias como las vividas en el Cono Sur y Centroamérica, o de unipartidismo sistemático como el mexicano, o de bipartidismos coordinados como en Paraguay y Colombia. También se concentró en posicionar el enfoque de la democracia liberal, fundamentalmente la procedimental y en todo caso bajo el ideal de una poliarquía,<sup>3</sup> como perspectiva única y como condición para el desarrollo económico de los países subdesarrollados (Dahl, 2003).

Este posicionamiento abrazó un conjunto de iniciativas para la adecuación de sus modelos políticos y económicos, como las políticas de ajuste estructural impuestas por el Fondo Monetario Internacional o los lineamientos del Consenso de Washington. Pero además, se incrustó en el marco de una serie de premisas enarboladas por el discurso occidental y fundamentalmen-

---

3 Es el término empleado por Robert Dahl (1997) para definir la ejecución real de la democracia, a la cual considera tan sólo un concepto teórico, asumiendo la constante presencia de elites políticas que detentan el poder público, bajo un esquema de circulación entre ellas, que en todo caso exige un alto grado de apertura política y debate público.



te estadounidense de la ‘tercera ola democratizadora’ (Huntington, 1994). En él, América Latina se convirtió en el área catalizadora de dicho proceso, fundamentalmente por tratarse del área de influencia «natural» de EE. UU. No obstante, de acuerdo con su principal exponente, Samuel Huntington, a cada ola democratizadora corresponde una subsiguiente «contra-ola», que por su inflexible naturaleza conceptual terminó por identificar dentro de ella a toda expresión de disidencia, práctica política diferenciada o uso del concepto y práctica democrática no (neo)liberal.

Esta situación terminó no sólo por empobrecer el debate democrático, sino además por homogeneizar y criminalizar las diversas formas de ejercicio y participación democrática ajenas a la hegemónica, así como a bosquejar un mapa de zonas de riesgo, o de inestabilidad, trazado no bajo un referente crítico y objetivo, sino desde la perspectiva del interés nacional estadounidense y de los criterios de las elites económicas y firmas transnacionales con mayor poder e intereses depositados en la región.

Como se comentó antes, el trazo de este mapa de «riesgos a la ‘democracia’», ha encontrado nuevas manifestaciones que intervienen en su diseño y orientación, por lo que su reconocimiento y análisis desafía la visión dominante respecto a las auténticas amenazas a las formas de democracia en América Latina.

#### LA DEMOCRACIA Y LO DEMOCRÁTICO EN LA AMÉRICA LATINA DEL SIGLO XXI

La última década de estructuración política en la región se caracteriza por un conjunto de transformaciones en el ámbito de procedimientos y formas en el ejercicio democrático (gramática de la democracia), por la tendencia ideológica general de los grupos en el poder del Estado, por la presencia de bastiones políticos diferenciados a distintas escalas al interior de los Estados Nacionales, así como por el papel determinante de los movimientos sociales (Zibechi, 2006).

Si se toma en cuenta la emergencia de estas diferenciadas manifestaciones y su consolidación bajo sistemas de legitimación que, haciendo uso tanto de prácticas y mecanismos occidentales dominantes como de manifestacio-

nes más apegadas a los usos y costumbres de minorías excluidas en Latinoamérica (como ocurre en Bolivia, por ejemplo), es posible considerar que se ha creado un esquema propicio para reinterpretar la gramática de la democracia en la región. Además, se ha ido forjando un esquema de redes sociales e institucionales de carácter internacional y supranacional, capaz de generar sólidos cuestionamientos sobre el tipo de democracia que debiera regir a los sistemas de organización política vigentes, en sintonía con la construcción de una auténtica autonomía en la región.

En ese sentido, se pueden destacar los siguientes rasgos de las manifestaciones de la democracia y lo democrático en la región en la última década:

### **a) Cambios en las tendencias políticas del mapa electoral latinoamericano**

— «El locus del 'centro' se ha movido considerablemente a la izquierda de donde estaba hace diez años» (Wallerstein, 2007). De 1999 con la llegada al poder de Hugo Chávez en Venezuela al frente del Movimiento V República, hasta 2008 con el triunfo de Fernando Lugo en Paraguay resultante de una coalición 'Alianza Patriótica para el Cambio', se inició una tendencia de triunfos electorales de partidos progresistas y de variadas orientaciones de izquierda,<sup>4</sup> en su mayoría resultantes de coaliciones políticas. En Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (2003, reelecto en 2007), en Uruguay Tabaré Vázquez (2004), en Argentina Néstor y Cristina (Fdez.) Kirchner (2003 y 2007 respectivamente), en Chile Michelle Bachelet (2006), en Ecuador Rafael Correa (2007), en Nicaragua Daniel Ortega (2007) y en Guatemala Álvaro Colom (2007).<sup>5</sup>

4 Se parte de reconocer como izquierda política a los proyectos de gobierno portadores de un discurso orientado a la transformación social, redistribución de la riqueza, impulso a las políticas sociales... No obstante, los personajes y partidos políticos mencionados son muchas veces considerados como meras expresiones retóricas en la opinión pública de sus países y en diversos balances académicos. El objetivo en este trabajo es la identificación *grosso modo*, sin entrar al análisis detallado de los matices, de las tendencias de la izquierda, aún sin que el partido o el movimiento social en el gobierno se asuma plenamente como tal.

5 Los casos de Guatemala, Panamá, República Dominicana y Chile aparecen desde algunos analistas como Rocha «La autonomía política y económica de América Latina» en *Configuraciones Latinoamericanas*, núm. 2, julio-diciembre de 2008, como vinculados a la izquierda

- *La instalación de la izquierda política en la región ha sido progresiva y diversificada* tanto en sus discursos y prácticas como en la naturaleza de las bases en las que se apoyan, que van desde coaliciones políticas tradicionales hasta bases partidarias instaladas sobre movimientos sociales, con los cuales suelen mantener una tensa relación, llegando en muchos casos a la ruptura. Este fue el caso de ‘Vía Campesina’ con el gobierno de Lula, o el de la CONAIE con el gobierno de Correa.

### **b) La presencia de corrientes políticas diferenciadas al interior de los Estados nacionales**

- *Bastiones de oposición política en las esferas parlamentarias y los gobiernos locales.* Se ha convertido en una constante el triunfo de partidos políticos de izquierda en esferas locales estratégicas y la obtención de la mayoría parlamentaria dentro de países gobernados por la derecha a nivel federal. Este es el caso de México después de las elecciones de 2006. De forma inversa, la derecha política y económica se ha repositionado en las esferas locales, creando incluso nuevas formas de organización civil que responden a la defensa de intereses históricos que se han visto amenazados por las reformas constitucionales, leyes de distribución o proyectos políticos de la izquierda en el poder.

### **c) Consolidación de una izquierda social desde los movimientos sociales**

- El papel de los movimientos sociales, recientemente denominados como «sociedades en movimiento» por Zibechi (2007), ha afianzado su presencia en la organización social y su influencia en el diseño de la agenda política gubernamental. Se han convertido en organizaciones bien articuladas al interior y afuera de sus países, con capacidad no sólo para

---

socialdemócrata, simpatizantes de proyectos panamericanos como el ALCA. Se dan casos como el de Honduras que teniendo un gobierno liberal de centro derecha, adopta parcialmente políticas cercanas al bloque de izquierda, como fue su afiliación al ALBA en 2008. Aunque haya un marcado interés por obtener recursos petroleros a bajo costo.

deponer a los gobernantes y paralizar el funcionamiento de los sistemas políticos, sino también para instalar a sus líderes en la estructura de poder del Estado.

- Se ha generado asimismo un particular contexto de apoyos-tensiones con la izquierda política instalada en el poder, lo que ha desafiado la construcción de la gobernabilidad democrática en tanto que se han polarizado las tensiones entre la izquierda social y la izquierda gubernamental (donde destaca el caso de Brasil).

#### **d) Nuevos procedimientos y herramientas democráticas**

- *Reutilización o implementación de mecanismos políticos en desuso que aparecen como figuras legítimas respaldadas por aparatos y estructuras legales.* Este es el caso de la implementación del ‘referéndum’ y el ‘plebiscito’ en las prácticas políticas de países como Venezuela, Ecuador y Bolivia, que no sólo han logrado hacer de las urnas un acto procedimental en las elecciones sino también una auténtica arma de legitimación política para los gobernantes frente a la oposición política endógena y exógena y sus campañas de desprestigio y desestabilización. Estos instrumentos también han servido para legitimar una serie de actos que van desde los proyectos de grandes obras públicas hasta los de transformación más estructural, tales como reformas e incluso la creación de nuevas constituciones.<sup>6</sup> Debe señalarse que estos mecanismos no han sido tomados exclusivamente por la izquierda política, ya que recientemente grupos de derecha (inicialmente reacios a aceptar la validez de su implementación) como los de la Media Luna Ampliada en Bolivia, se han valido de estos para impulsar proyectos de autonomía regional.
- *Renovaciones constitucionales.* En la última década, se ha iniciado un importante proceso de reformas, instalación de asambleas constituyentes y aprobaciones de Constituciones nacionales, en algunos casos desde una

<sup>6</sup> Cabe señalar que el uso del referéndum fue puesto en práctica por la jefatura de la Ciudad de México para la aprobación de proyectos de obra pública, encabezada por Andrés M. López Obrador, entre 2000 y 2004.

- perspectiva más ortodoxa en que la clase política decide «desde arriba» el diseño de la misma para ser entonces votada popularmente, y en otros involucrando incluso a los movimientos sociales en la elaboración de su diseño. Lo que destaca, sin embargo, es que tanto las nuevas constituciones de Venezuela (2000), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), como los líderes que las han impulsado detentan un amplio respaldo popular legitimado por la figura del referéndum.
- *La consolidación de métodos participativos como políticas de Estado.* Resalta que destacadas iniciativas principalmente en la esfera local, como el ‘presupuesto participativo’ (implementado por ejemplo en San Salvador de Bahía y Porto Alegre, Brasil y Perú), foros de atención y participación ciudadana hayan pasado de ser políticas de partido, a ser políticas de Estado, con perdurabilidad más allá de los cambios que se dan en los procesos electorales.

Los ejes expuestos, y muy brevemente desarrollados, constituyen algunos de los principales elementos de la gramática democrática contemporánea en América Latina. Corresponde ahora identificar y analizar las manifestaciones y estrategias más recientes, utilizadas por los actores de oposición a estos procesos, con el objeto de presentarlos como el núcleo de la ‘contraola’ democratizadora, haciendo un uso instrumental del discurso sobre el riesgo aplicado a la democracia regional. Falta desentrañar, sin embargo, la auténtica fuente de inestabilidad política y democrática en América Latina.

#### LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA DEL SIGLO XXI, ACTORES, ESTRATEGIAS Y ESCENARIOS DE RIESGO

La emergencia de las nuevas manifestaciones sobre la democracia y lo democrático anteriormente señaladas, trajo consigo una inherente reacción por parte de los grupos y actores específicos que han visto amenazados un conjunto de intereses particulares contruidos históricamente sobre la base de los sistemas políticos, jurídicos, económicos y culturales dominantes en América Latina a lo largo del siglo xx. En seguida se presentan algunos de los actores e instituciones que a través de diversas estrategias se han convertido

en los bastiones fundamentales de oposición a la nueva gramática democrática, y el «diversificado» conjunto de reformas o iniciativas que se han puesto en marcha en la última década.

### **a) Élite Económicas de derecha**

La emergencia de grupos derecha como actores de oposición política en América Latina responde a la relativa pérdida de control sobre el aparato estatal e instancias de poder en la esfera gubernamental en la última década. Por otro lado, es también la respuesta al posicionamiento regularmente negativo ante el avance de la izquierda en la región, de un sector político autodefinido normalmente como de centro y liberal, muchas veces incluso como socialdemócrata. No obstante, el núcleo duro de la oposición puede ser reconocida como el conjunto de elites económicas que han logrado establecer una serie de estrategias de oposición dentro y fuera de los marcos legales, así como una novedosa vinculación interregional de carácter político-ideológico, y apoyo mediático y financiero de actores externos con intereses políticos y económicos en la región.

Destaca además un particular dilema: la apropiación de algunas estrategias tradicionalmente utilizadas por los movimientos sociales de izquierda, tales como las manifestaciones públicas, paros, bloqueos de carreteras y establecimiento de redes. Incluso, se ha hecho presente la implementación de herramientas político-jurídicas como el referéndum, orientadas a la recuperación de poder desde la esfera local con proyecciones autonómicas en el discurso, y separatistas en la práctica, considerando sus efectos desestabilizadores en el ámbito de unidad política en el plano nacional, controlado regularmente por la izquierda.

Ante todo, el posicionamiento de la elite económica de derecha en América Latina ha logrado detonar la ya histórica polarización estructural de la región, en correspondencia con algunos de los discursos más radicales, en el sentido estricto del término,<sup>7</sup> ejercidos tanto por la izquierda social y en gra-

---

7 En referencia al sentido elemental de la postura política de izquierda, concentrada fundamentalmente en la transformación social (distribución de la riqueza, democratización profunda de las instituciones, reparto agrario, incorporación de los sectores excluidos y minorías sociológicas a la participación activa en la política nacional, etc.).

dos diferenciados por la izquierda en el poder. De allí que se elija el caso de los bastiones de derecha local, conformados desde la región andina en Bolivia hasta el Caribe venezolano, como unas de las expresiones más sólidas de estos grupos y manifestaciones de resistencia de la derecha a la transformación.

Resalta asimismo la formación de organizaciones cívicas de derecha, aglutinadoras de las oligarquías terratenientes y empresarios con bases en la clase media y alta, específicamente de origen local. En es marco, es necesario analizar la vinculación establecida entre dichos grupos que configuran una particular geografía autonomista/secesionista interregional.

En el primer plano, es posible identificar al 'Comité Cívico pro Santa Cruz', en Bolivia, al grupo 'Rumbo Propio', en Zulia, Venezuela, y a la 'Corporación Guayas' en Ecuador. Su conformación responde en lo fundamental a una clara oposición al gobierno central de sus países y sus proyectos de reforma y redistribución de la riqueza, canalizada en una demanda de mayor autonomía económica y política. La primera enfocada principalmente en una mayor apropiación de la riqueza generada por la explotación de los recursos naturales de su territorio, de la cual las reformas constitucionales en Venezuela, Ecuador y Bolivia han hecho un punto clave para la distribución de la riqueza y una plataforma de sus proyectos de política social.

Por lo que se refiere a la autonomía política, ésta se encuentra concentrada en cuatro ejes:

**Autonomía política o gubernativa:** Cada gobierno subnacional debe contar con autoridades elegidas democráticamente. **Autonomía administrativa:** Cada gobierno subnacional debe alcanzar la capacidad de administrar competencias con los recursos necesarios y de acuerdo con su realidad. **Autonomía normativa:** La facultad de dictar las normas ordinarias, leyes o resoluciones comunes (civiles, comerciales, etc.) para actividades locales y resolver sobre ellas, así como el poder para privatizar o desregular empresas, institutos o actividades. **Autonomía fiscal:** El poder de cobrar los impuestos necesarios para obras y servicios públicos a nivel local (Acta de Guayaquil, 15/04/2007).

Este pronunciamiento es una clara expresión de la Confederación Internacional por la Libertad y la Autonomía Regional (CONFILAR), conformada en septiembre de 2006 en respuesta a la convocatoria del alcalde de Guayaquil, orientada a conformar un eje político interregional autonomista. En la

conformación de la CONFILAR participaron agrupaciones políticas de Bolivia, Ecuador y Venezuela en los paneles principales.<sup>8</sup>

El segundo foro de esta Confederación fue realizado en 2007 en Santa Cruz de la Sierra, capital del departamento de Santa Cruz, una semana después de que este departamento celebrara un referéndum por su «estatuto autonómico», elaborado por el gobierno local al margen de la Constitución y sin el apoyo técnico de la Corte Nacional Electoral de Bolivia. Contaron, en todo caso, con el apoyo del Comité Cívico pro Santa Cruz, en el que se aglutinan los principales empresarios y terratenientes de esa provincia, considerada como el «motor económico» de Bolivia.

Como reacción a las constantes denuncias del presidente venezolano Hugo Chávez y el embajador de Bolivia en Ecuador Javier Zárate sobre la existencia de un grupo regional «secesionista», Nebot reconoció los objetivos políticos de la CONFILAR, sostenidos en el Acta de Guayaquil por la Libertad y Autonomía Regional (2007), definiendo ante todo su condena al «separatismo con la misma fuerza y con la misma determinación que proclamamos la autonomía, cosa muy distinta» (La Jornada, 11/05/07).

Las estrategias de la CONFILAR, se han concentrado en una defensa primordial del discurso autonomista, el derecho a la apropiación de los excedentes generados por los recursos naturales que yacen en sus territorios, así como la formación de grupos cívicos con funcionamiento político pero sin responsabilidad legal. Destaca además el establecimiento de una alianza interregional con un fuerte apego a instituciones internacionales estadounidenses como la USAID o el NED, que han apoyado sus proyectos desde un discurso por la defensa de la democracia liberal y los Derechos Humanos. En los últimos años, se han convertido en los actores con mayor poder en la desestabilización intra-nacional de la región andina, en particular en Bolivia, alcanzando peligrosos niveles de polarización y violencia potencial hacia un conflicto armado (ICG, 2008).

---

8 En esta Confederación destacan nombres de Carlos Dabdoub del Comité Cívico pro Santa Cruz, Alberto Manzuetti de Rumbo Propio para Zulia, así como Jaime Nebot y Paco Moncayo, alcaldes de Guayaquil y Quito respectivamente. A la constitución de este organismo también asistieron representantes de Costa Rica (Rigoberto Stewart - Asociación Limón Real); Guatemala (María Isabel García Leal - Cámara de Libre Empresa) y Perú (José Luis Tapia Rocha - Instituto de Libre Empresa).



En este sentido, la aplicación de una serie de referéndums sobre el estatuto autonómico departamental en la región oriental de Bolivia (en la llamada ‘luna media ampliada’, constituida por los departamentos de Tarija, Chuquisaca, Sta. Cruz, Beni y Pando) al margen de la constitución y en detrimento de la institucionalidad nacional, se convirtió en el punto de choque entre los grupos de apoyo al proyecto nacional por el gobierno central de Evo Morales y los gobiernos departamentales autonomistas, dando lugar a una fuerte exacerbación del racismo en los grupos de derecha, así como el recrudecimiento del sentimiento anticolonial en las bases indígenas o indigenistas de una plataforma más amplia, no sólo en Bolivia sino también en Ecuador, lo que ha remarcado la violencia estructural en la región.

### **b) Grandes corporaciones informativas y medios de comunicación regionales**

Otro elemento que ha jugado un papel determinante en el proceso de estabilidad-inestabilidad, riesgo-seguridad y legitimidad-ilegitimidad de la democracia en la región, ha sido el papel de los medios de comunicación. Como apunta Ramonet (2003), los medios de comunicación llegaron a ser considerados como un punto referencial para el contrapeso de los poderes instituidos, tanto del Estado como del mercado. De tal forma que por varios años su función llegó a ser considerada como un «cuarto poder» en el ejercicio de la denuncia y la exposición de información crítica a los poderes dominantes, desde una postura fundamentalmente cívica.

No obstante, diversas experiencias políticas en la región latinoamericana (y en otras partes del mundo), han llevado a evidenciar que la función de los medios como contrapoder comenzó a ser absorbida por una conducción tergiversadora de la realidad, en función de particulares intereses de los grupos de accionistas mayoritarios de las grandes corporaciones mediáticas. Estos grupos poseen dos nuevas características: «primeramente, se ocupan de todo lo concerniente a la escritura... la imagen... el sonido, y difunden esto mediante los canales más diversos (prensa escrita, radio, televisión de aire, por cable o satelital, vía Internet y a través de todo tipo de redes digitales). Segunda característica: estos grupos son mundiales, planetarios, globales, y no solamente nacionales o locales» (Ramonet, 2003).

Por otro lado, la participación de los grandes accionistas de las corporaciones mediáticas (entre otros, el gigantesco holding de Rupert Murdoch: News Corps, o Viacom, CNN, Grupo Prisa, AOL Time Warner, General Electric, Microsoft, Bertelsmann, United Global Com, Disney, Telefónica, RTL Group, France Telecom, etc.), no se limita a una gestión empresarial privada, sino que han logrado incidir tanto en la determinación de agendas políticas, e incluso en la conducción de campañas políticas como la estadounidense, haciendo determinante su papel en el financiamiento, triunfo y legitimidad de alguno de los candidatos (Preciado, 2009).

En un artículo reciente, Amelia Arsenault y Manuel Castells (2008) argumentan que la habilidad para controlar los puntos de conexión entre las diferentes redes económicas, financieras, de negocios, medios de comunicación, etc., es una *fuerza crítica* de poder en la sociedad contemporánea. Esto lo comprueban a través del estudio de Rupert Murdoch, Jefe Oficial Ejecutivo (CEO: Chief Executive Officer) de NewsCorp. En él se ilustra cómo los actores corporativos de los medios negocian las dinámicas de poder de la sociedad red para favorecer sus objetivos empresariales, incluyendo el control de la política de corretaje en la bolsa, influencia y manipulación de la opinión pública, institucionalización de fórmulas sensacionalistas, personalización de los contenidos mediáticos y la diversificación-adaptación de los *holdings* empresariales de medios frente a los cambios tecnológicos y los nuevos sistemas de regulación.

En este tenor, se pone de manifiesto la capacidad de los grandes emporios transnacionales en general, y de los *holdings* empresariales de medios de comunicación en particular, de incidir en el desenvolvimiento de una amplia agenda sociopolítica, económica y cultural a distintas escalas espaciales y niveles de relevancia y sensibilidad política, capaces de descalificar o empoderar una corriente política o personaje particular. Entre ellos se encuentra, por ejemplo, el desenvolvimiento, e incluso el resultado final, de procesos electorales como el mexicano o el estadounidense en los más recientes comicios: 2006 y 2008, respectivamente. Pero esta influencia no va sin riesgos, pues los poderes fácticos caen a menudo en la tentación de la guerra sucia y la discrecionalidad extralegal en su comportamiento mediático.

En este sentido, destacan dos particulares casos en América Latina. El primero se remonta a Venezuela en 2002, en que los medios de comunica-

ción local y la transmisión internacional a través de la CNN se convirtieron en el pivote clave de la nueva fórmula del llamado tercer golpe de Estado, o de nueva generación, conformado por el poderoso trinomio Fedecámaras, la cúpula de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y de la Iglesia Católica (García, 2003). El bloqueo informativo de las cadenas de información en Venezuela causó la imposición de la ficción sobre la realidad, como lo comprobó el trabajo documental de un grupo de periodistas de la televisión irlandesa 'Radio Telefís Éireann': «La revolución no será transmitida». Esta situación hizo eco de lo que el periódico Mercurio ejecutó entre 1970 y 1973 en Chile, contra el gobierno de Salvador Allende, que llevó a su deposición mediante un golpe de Estado por una junta militar. A inicios del siglo XXI, el caso venezolano se convirtió en un esquema paradigmático de la «guerra mediática» empleada por las grandes 'holdings' empresariales, como herramienta ilegítima pero funcional de la oposición de la derecha a la nueva gramática democrática emergente en América Latina (Ramonet, 2003).

El segundo caso es el que ha prevalecido en Bolivia desde la llegada al poder de Evo Morales en lo referente a la conducción informativa. Un reciente trabajo elaborado por el investigador boliviano, Edgar Ramos (2007) ha revelado el funcionamiento de los medios de comunicación en el país, en particular desde la emergencia organizada de los grupos indígenas, la consolidación como movimientos sociales y la llegada de Evo Morales al poder. Con base en un adelanto del proyecto de libro: *Manipulicidío* Tomo I. *Comportamiento de los medios de comunicación. Bolivia siglo XXI*, Ramos entregó en la Vicepresidencia de la República Boliviana, dos cartillas de la serie «Más claro...agua», en el que se expone lo siguiente:

«La cartilla N° 1», titulada «Grupos de Poder Económico: Dueños de los 'Medios de Manipulación Social'», muestra el entramado propietario de 12 redes mediáticas, en las que se describe a sus accionistas-propietarios, alcance mediático, actividad empresarial inter-rubros y vinculación político-ideológica de sus dueños (SILEG, 2007).

«La cartilla N° 2», que titula «Comportamiento (y libertinaje) de los medios de comunicación. Bolivia 2001-2006», contiene la síntesis de 12 estudios sobre comportamiento mediático, realizados por: SIP [Sociedad Interamericana de Prensa], Reporteros sin Fronteras, Universidad Católica Boliviana, libro «Agonía y Rebelión Social», CEDLA-UMSA, Eco Jóvenes Boli-

via, OMEP-Bolivia 2005, Onadem-Fundación Unir, International Media Support-IMS, Observatorio APM, Universidad Andina y Fundación para la Democracia Multipartidaria-FBDM (SILEG, 2007).

El contenido de estos informes ha hecho público el papel de los medios en torno a las denuncias del presidente boliviano sobre los intentos de golpe de Estado, magnicidio y proyectos de desestabilización nacional. Por otro lado, la conexión editorial entre la SIP, el Grupo Prisa y sus filiales locales en Bolivia, tales como el Grupo Kuljis del que forma parte el influyente diario opositor «La razón», han dejado clara la línea editorial en el tratamiento de los procesos autonómicos, dotándolos tanto de legitimidad como de validez en torno a categorías anticonstitucionales, como fue el caso de reconocer el estatus de gobernadores a los prefectos de los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Cochabamba y Beni en importantes medios como la BBC de Londres en su cobertura al respecto (Baig, 2007).

### **c) Instituciones internacionales**

El otro núcleo clave en el proceso de deslegitimación y desacreditación de la nueva gramática democrática en América Latina lo representan un conjunto de instituciones financiadas por actores externos a la región, que han estructurado una serie de valores que conducen a una interpretación única y reduccionista de la democracia al enfoque liberal, planteando una disyuntiva a los países receptores de la Ayuda Oficial al Desarrollo: o asumen un seguimiento congruente con la agenda dominante o enfrentan la ruptura y consecuente amenaza a la estabilidad democrática de la región.

En este proceso, instituciones tales como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) o la Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), han sido los comodines condicionantes de dicha cooperación internacional estadounidense a los países «hostiles» a sus intereses nacionales y a los de sus elites empresariales en América Latina.

Así quedó demostrado en la importante investigación elaborada por Eva Golinger (2005): «El código Chávez: Descifrando la intervención de los Estados Unidos en Venezuela». En este trabajo, junto con una serie de investigaciones periodísticas paralelas, se demostró mediante la desclasificación de

documentos tanto del Departamento de Estado como del Pentágono, el papel que jugaron estas instituciones en el financiamiento de la campaña de desprestigio mediático contra Chávez desde 1999 hasta el Golpe de Estado en 2002. La dirección conjunta del Instituto Republicano Internacional (IRI) y el Instituto Democrático Nacional (NDI) jugaron un papel clave en este proceso, dejando claro el papel del financiamiento gubernamental de Washington (Golinger, 2005: 22).

El ejercicio clave de estas instituciones ha sido el uso de una definición unilateral de valores e indicadores sobre conceptos tales como democracia, derechos humanos, equidad electoral, libre empresa, libertad de expresión, modelos económicos y seguridad interna, entre otros. Estos elementos en su conjunto constituyen una suerte de referencia similar al 'Riesgo País', pero que va más allá de una exposición sobre la capacidad de los países para brindar seguridad a las inversiones extranjeras y, en todo caso, se trata de una clasificación con implicaciones geopolíticas que utiliza la definición y los procesos de «la democracia» como instrumento de poder. De tal manera que las 'otras' formas del quehacer democrático son incorporadas a un escenario de riesgo y amenaza con alcances de inestabilidad regional. No obstante, las instituciones internacionales parecen más cercanas a tales riesgos que cualquier otra forma alternativa de democracia.

El trabajo de Golinger demuestra la perversidad de la democracia liberal publicitada, en la que organismos sociales locales y extranjeros se vinculan con la política exterior estadounidense de corte intervencionista. Un ejemplo reciente de esta lógica lo representa la expulsión en Bolivia del embajador estadounidense Philip Goldberg y de la USAID, ambos por conspirar contra el gobierno democráticamente electo de ese país (Público, España, 11/09/2008). Estos casos muestran que la formación de una corriente de opinión proclive al intervencionismo estadounidense, junto con la formación de redes sociales que responden a esas estrategias mediáticas, representan altos riesgos para la consolidación de los procesos democráticos en los que se cuestiona la operación ilegal de los poderes fácticos.

#### **d) Otros escenarios estructurales de riesgo en la región: crimen organizado y militarización de la seguridad pública**

Además de las nuevas expresiones y actores que ponen en riesgo a la democracia, existe un conjunto de escenarios de amenaza a la estabilidad institucional y democrática desde hace al menos tres décadas, los cuales se han agudizado cada vez más con las tendencias y coyunturas políticas contemporáneas, en el que las estructuras de corrupción se convierten en un potente catalizador para su desarrollo.

El narcotráfico y su negocio asociado, el tráfico de armas, representan auténticas amenazas a la agenda de seguridad en América Latina, a pesar de que el discurso de la Guerra Global contra el Terror (GWOT, por sus siglas en inglés) haya intentado posicionarse en la región durante la administración W. Bush como la amenaza latente más importante. Aunque a lo largo de los últimos diez años haya existido un mayor fomento a los programas de sustitución de cultivos, de prevención y de tratamiento de toxicómanos, y se haya registrado un aumento de las actividades de represión del narcotráfico y supresión de cultivos, en su último balance, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de las Naciones Unidas, que cumple cien años de labor en 2009, revela un escenario poco alentador, considerando que en todo caso, existe un aumento en el consumo de droga a nivel global (JIFE, 2008).

En el caso de América Latina se sigue esta tendencia no sólo en el consumo, sino también en la producción e innovación en drogas sintéticas, mientras que las redes del narcotráfico logran mayor poder en el mercado en el país más rico en el continente. Estas redes se infiltran y controlan importantes sectores de los aparatos de estado y se convierten en un auténtico enemigo interno blindado por la colusión de poderes y las bases sociales a las que pertenece, al tiempo que brinda su principal sustento económico al sistema de corrupción que parte desde los líderes de la seguridad pública de los países en la región, y que llega hasta las oficinas antidrogas como la DEA, carentes de legitimidad.<sup>9</sup>

---

9 Un ejemplo del descrédito de estas instituciones lo representa la *Drug Enforcement Agency* (DEA), expulsada de Venezuela en 2005 y de Bolivia en 2008.

Según el ministro de Seguridad Pública de México en la actual administración calderonista, Genaro García Luna, en Estados Unidos el mercado de la droga maneja cada año 131,000 millones de dólares, el doble de las exportaciones argentinas de 2007, casi igual a las exportaciones de Brasil de ese año, o equivalentes a 7 meses de exportaciones de México (Daher, 2009). En Colombia el narcotráfico hizo «escuela» en el control del aparato de Estado, incluyendo policías, militares y políticos. No sólo ha logrado controlar más de un tercio del Congreso, sino que ha impuesto gobernadores y alcaldes, mientras las figuras más cercanas al presidente Uribe han sido acusadas y algunas procesadas por su estrecha participación en las fuerzas paramilitares del país. La endémica presencia de la guerrilla ha trazado una compleja red en la que el proyecto de 'Seguridad Democrática' impulsado por Uribe, si bien ha logrado un mayor control territorial y la recuperación de rehenes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), también se ha convertido en el principal elemento orientador y legitimador de su proyecto de gobierno (Betancourt, 2008).

Estos escenarios giran en torno al crimen organizado, que ha encontrado en la frágil estructura de los sistemas políticos latinoamericanos los vacíos estructurales necesarios para ejercer una suerte de sustitución de poderes (Rivelois, Preciado *et al.*, 2004). En ese orden de ideas, el narcotráfico representa la consolidación del crimen organizado tanto en las estructuras de poder, vía colusión de poderes, como en los mercados internos y transfronterizos o internacionales. Además, se destaca el creciente fenómeno de apropiación en la cultura política de las sociedades en las que se desenvuelve: la denominada narco-cultura (Santana; 2004: 67-69).

Por su parte, en México se hace presente un extremo y progresivo índice de violencia y muerte,<sup>10</sup> basado en una sólida criminalización de poderes, definida como «la escasa capacidad de gestión y mediación de los aparatos de gobierno para enfrentar el flagelo de las organizaciones criminales, que generalmente se encuentran coludidas dentro de las estructuras del sistema político, productivo y financiero de las economías nacionales e incluso internacionales» (Rivelois, Preciado *et al.*, 2004).

---

10 Según las cifras oficiales de la SEGOB, casi 3,000 personas han perdido la vida entre enero y agosto de 2008, en crímenes relacionados con el narcotráfico. No obstante, a inicios del año 2009 se reconoció que la cifra aumentaba a 4,000 víctimas.

Existen cuatro aspectos en los cuales la ilegalidad se ha convertido en la base del crimen organizado: la ilegalidad como manera de compensar los desequilibrios Norte-Sur; la ilegalidad como recurso de pacificación de las relaciones sociales conflictivas a causa de la estrepitosa asimetría social; la ilegalidad como soporte del crecimiento o subsistencia en las economías locales informales, y paralelamente de los mercados financieros internacionales vía lavado de dinero y especulación; la ilegalidad como medio para *impulsar un desarrollo de sustitución* de poderes a partir de los márgenes criminales (Rivelois, Preciado *et al.*, 2004).

De la mano de esta estructura criminal y la impotencia de las instituciones públicas encargadas de la seguridad de los estados, se ha intensificado la progresiva militarización de la seguridad pública, convirtiéndose en otro rasgo real de amenaza a la democracia, la libertad de expresión, y el respeto a los Derechos Humanos. La supremacía y control civil de la seguridad pública se ha ido degradando a niveles preocupantes, considerando no sólo la incapacidad de los cuerpos policiales sino principalmente la estructura de corrupción en las que se insertan llevándolas a un grado de ilegitimidad creciente (Cotino, 2008).

La respuesta de los gobiernos de Colombia y México por ejemplo, ha sido el otorgamiento de tareas de seguridad pública a la Fuerzas Armadas Nacionales, lo que si bien ha logrado resultados específicos en materia de confiscación de narcóticos, también ha expuesto a la institución militar al latente escenario de corrupción. Por su parte, el último informe de la Comisión de Derechos Humanos de México (CNDH, 2008), ha hecho público el incremento de violaciones a los derechos fundamentales por parte de activos del ejército en su labor de lucha contra el narcotráfico. Voces críticas al manejo del ejército en tareas no tradicionales (Amnistía Internacional, 2007), sugieren a su vez el peligro que existe de criminalizar la protesta pública y los movimientos sociales, tomando como referencia la incontrolable eclosión del narcotráfico, y el ya evidente posicionamiento de las Fuerzas Armadas en puntos de alta tensión política. En ambos casos, persiste la vulnerabilidad de sus sistemas políticos, para integrar prácticas de democracia participativa como un sistema cotidiano y seguro, considerando el escenario de conflicto permanente en el que se encuentran sometidas sus sociedades.

Las paradojas sobre los auténticos riesgos a la democracia quedan así expuestas en el marco de la figura de Narcoestados y Estados Fallidos, en las



esferas de la paz social, protección a los derechos humanos y consecuentemente a la práctica democrática en la vida cotidiana.

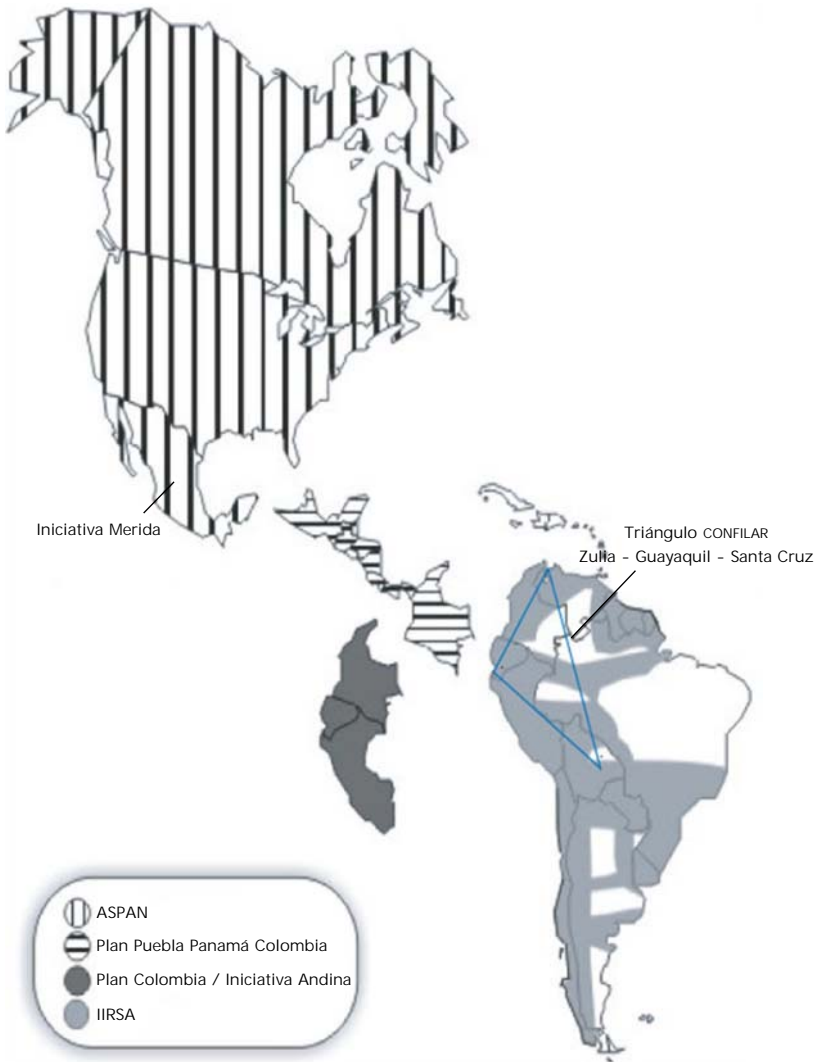
Es importante considerar que los planes geoestratégicos tienen también una visión sobre los temas económicos y de seguridad nacional, principalmente estadounidense. De allí que nuevas iniciativas como la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) sean indisociables del esquema militar dominado por las relaciones interamericanas, y de los esquemas de libre comercio ortodoxo que tienen supremacía estadounidense.

Con la reciente definición de la Iniciativa Mérida (Plan México) y la incorporación de Colombia al Plan Puebla Panamá, se dibuja un plan geoestratégico articulado bajo la concepción securitaria y militarizada del Pentágono, que asocia además la Iniciativa Andina al común denominador del combate al narcotráfico bajo el protagonismo de las Fuerzas Armadas. Otros riesgos reales y potenciales descansan en la Iniciativa de Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) la cual, a pesar de su relativa autonomía frente a la política hemisférica de Washington, es atraída por los esquemas de seguridad nacional y regional que pueden abrirse a la militarización (véase mapa 1).

### REINTERPRETACIÓN DEL RIESGO Y GRAMÁTICA DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

Al considerar las propuestas postuladas por Luhmann (1992) y Beck (2002), es posible preguntarse: ¿Cuál es el auténtico debate sobre el riesgo democrático? Si el riesgo se percibe como un estado intermedio entre la seguridad y la destrucción, y esa percepción determina el pensamiento y la acción, es necesario evaluar la manera en que los procesos democráticos se sitúan frente a esa valoración. Sobre todo cuando se trata de transformaciones democráticas que van más allá de las meras elecciones, que superan el formato de la representación-delegación del poder soberano, y que van implantando formatos democráticos participativos que sacuden e interrogan las relaciones sociales anteriormente dominantes.

1. El riesgo se presenta como una discontinuidad temporal al invertir la relación entre pasado, presente y futuro. Se lidia con 'algo' que aún no es pero que podría ocurrir, siendo esta incertidumbre susceptible a un alto grado de

**Mapa 1.** Amenazas supranacionales y regionales a la seguridad democrática

Fuente: Elaboración propia.

politización desde dentro y hacia fuera. Incertidumbres que han tratado de ser aprovechadas sistemáticamente por los actores dominantes, cuestionados por las transformaciones democráticas participativas locales, nacionales y alter-mundistas, algunas de las cuales presentamos en este trabajo.

2. El riesgo para la gramática democrática asume simultáneamente la forma de una proposición valorativa y fáctica, al referirse a la definición de estándares culturales y a la construcción de parámetros sobre lo que 'debe ser' una vida tolerable o intolerable. De esta manera, se acrecientan las tensiones entre legalidad, legitimidad y eficacia que presentan la nueva gramática democrática en gobiernos y organizaciones sociales, toda vez que los umbrales entre lo tolerable y lo intolerable son una elaboración sociocultural en la que se enfrentan dos campos: entre la oportunidad compartida de lo tolerable, y la del riesgo a perder los privilegios «tolerados» mediante la imposición.

3. El riesgo es manejado como una forma de calcular consecuencias impredecibles en el marco de incertidumbres fabricadas, interiorizando las consecuencias no deseadas. Si la democracia es el arte del manejo de las incertidumbres, lo que atenta contra la 'gramática' de la democracia participativa que experimentan algunos países y regiones de América Latina, es la fabricación perversa de una imprevisibilidad centrada en la descontextualización y el miedo irracional, en torno de los gobiernos y grupos sociales emergentes.

4. Los poderes fácticos apuestan por el riesgo ofreciendo una síntesis sesgada entre conocimiento y desconocimiento; ocultan información, recurren a la conspiración, aprovechan las ambigüedades del Estado de derecho a su favor, operan alianzas internas y externas, hacen aparecer el caos como inevitable para lograr la desestabilización y tratan de construir una agenda pública en la que se autopresentan como la solución frente a los riesgos que ellos mismos han agudizado.

5. La disociación espacio-temporal de la agenda pública y sus potencialidades, sobredimensiona los peligros 'locales', confusión que propicia que las dimensiones espaciotemporales reales de las amenazas sean socavadas e invalidadas. De ello resulta que públicamente sólo haya peligros de difícil control en vez de riesgos calculables. La manera bajo la cual los poderes fácticos presentan los riesgos implicados por el crimen organizado, desecha las potencialidades de la agenda democrática participativa al sustituirla por la militarización del conflicto, particularmente contra el narcotráfico en indistintamente contra todas las guerrillas actuantes.

6. La falta de distinción entre conocimiento, impacto latente y consecuencias de la amenaza, ha desdibujado la posibilidad de reconocer la naturaleza de los conflictos internos de los Estados, relacionados con la dis-

funcionalidad de la administración pública y del sistema político que generan vacíos de gobernabilidad, creando así un patrón generalizado de amenaza. De este modo la protesta pública, como una expresión democrática de la inconformidad ciudadana, se criminaliza como una amenaza más frente a la cohesión del Estado.

Finalmente, la nueva gramática democrática en América Latina se ve amenazada por una sociología del riesgo que es fabricada socio-culturalmente por los 'poderes fácticos transnacionalizados' y sus alianzas locales, nacionales e internacionales, con políticas exteriores intervencionistas, particularmente la estadounidense.

## BIBLIOGRAFÍA

- «Acta de Guayaquil por la Libertad y Autonomía Regional», en *El Autonomista*, Edición 216, 15/04/2007.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, «Informe 2007», disponible en el sitio web: <http://web.amnesty.org/report2007/mex-summary-es>. Consultado en noviembre de 2008.
- ARSENAULT, Amelia y Manuel Castells (2008). «Switching Power: Rupert Murdoch and the Global Business of Media Politics. A Sociological Analysis», en *SAGE: International Sociology*, 23; 488.
- BECK, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo global*. México: Siglo XXI.
- COTINO, Lorenzo, (2008). «Supremacía y control civiles de la defensa y las Fuerzas Armadas. Seguimiento y propuestas para América Latina», en *CIDOB*, núm. 22.
- DAHL, Robert (1997). *La poliarquía: Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- (2003). «Los sistemas políticos democráticos en los países avanzados; éxitos y desafíos», en Atilio Boron (comp.). *Nueva Hegemonía Mundial, alternativas de cambio y movimientos sociales*. Buenos Aires: CLACSO.
- DAHER, Ricardo (2008). «Droga y capitales. El creciente poder del narcotráfico», en *América Latina en Movimiento*, ALAI, 9 de noviembre, disponible en el sitio web: <http://alainet.org/active/26230&lang=es>. Consultado en enero de 2009.

- GARCÍA D., Antonio (2003). *La Doctrina Bush y el tercer golpe de Estado*. Disponible en el sitio web: <http://www.aporrea.org/actualidad/a2628.html>. Consultado en junio de 2008.
- GARCÍA LINERA, Álvaro (2005). *Autonomías indígenas y Estado multicultural. Una lectura de la descentralización regional a partir de las identidades culturales*. ILDIS: La Paz.
- GOLINDER, Eva (2005). *El código Chávez: Descifrando la intervención de de los Estados Unidos en Venezuela*. Cuba: Ciencias Sociales.
- HABERMAS, Jürgen (1984). *Teoría de la acción comunicativa. Complementos y estudios previos*. México: Cátedra.
- HUNTINGTON, Samuel (1994). *La tercera ola: La democratización a finales del Siglo XX*. Madrid: Paidós.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG) (2008). «Bolivia: Rescuing the New Constitution and Democratic Stability», *Latin America Briefing*, núm. 18, Bogotá/Brussels.
- JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES (JIFE) (2008). *Informe Anual*, disponible en el sitio <http://www.incb.org/incb/es/annual-report-2008.html>; consultado en enero de 2009.
- LUHMANN, Niklas (1992). *Sociología del riesgo*. México: Universidad Iberoamericana.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2003). «Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México».
- PARETO, Wilfredo (1987). *Escritos sociológicos*. España: Alianza Editorial.
- PRECIADO, Jaime e Ignacio Medina (2009). *Las elecciones de Estados Unidos de cara las Américas*. Argentina: Elaleph (en prensa).
- RAMONET, Ignacio (2003). «El quinto poder», en *Le Monde Diplomatique*, edición chilena.
- RIVELOIS, Jean; Jaime Preciado Coronado y Marcos Pablo Moloeznik (coords.) (2004). *Criminalización de los poderes, corrupción y tráfico de drogas*. Edición UdeG/IRD.
- ROCHA V., Alberto (2008). «La autonomía política y económica de América Latina», en *Configuraciones Latinoamericanas*, núm 2, julio-diciembre.
- SANTANA H., Adalberto (2004). *El narcotráfico en América Latina*. México: Siglo XXI.

- SILEG: Sistema Legislativo Informático Boliviano (2007). «Presentan cartillas de estudios sobre medios de comunicación en Bolivia», en *Agencia de Noticias de Chaco-Amazonía*, en el sitio web: <http://www.bolivialegal.com/index.php>, consultado en diciembre de 2008.
- SOUSA SANTOS, Boaventura (coord.) (2004). *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: FCE.
- TOURAINÉ, Alain (1989). *América Latina: Política y sociedad*. Madrid: Espasa Calpe.
- ZIBECHI, Raúl (2006). *Dispersar el poder*. México: La casa del mago/Cuadernos de resistencia.
- (2007). «El arte de gobernar los movimientos sociales» en Gustavo Esteva, Raquel Gutiérrez *et al.* *Los movimientos sociales y el poder. La otra campaña y la coyuntura política mexicana*. México: La casa del mago/Cuadernos de resistencia.

### Notas periodísticas

- BAIG, José. «Opositores bolivianos en EE. UU.», en BBC Mundo, 12/04/2007.
- BETANCOURT, Ingrid. «Sin FARC no hay Uribe» (entrevista), en BBC Mundo, 08/07/2008.
- «Confirma alcalde de Guayaquil existencia de movimiento autonomista en Sudamérica», en *La Jornada*, 11/05/07.
- «Evo Morales pide la expulsión del embajador de EE. UU. y lo acusa de conspirador», en el diario español *Público*, 11/05/07, disponible en el sitio web: <http://www.publico.es/150256/evo/morales/pide/expulsion/embajador/eeuu/acusa/conspirador>.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2008). «¿Qué tan a la izquierda se ha movido América Latina?», en *La Jornada*, 19 de mayo.



TERCERA PARTE

# Políticas públicas en sectores estratégicos





## VII. La variable ambiental y su impacto en la competitividad: el caso de México

Pablo Sandoval Cabrera

### INTRODUCCIÓN

En México se dibuja un escenario ambiental dramático como consecuencia de la ausencia, en algunos casos, y el fracaso en otros, de políticas ambientales. Los efectos de la problemática ambiental se reflejan no solamente en el bienestar de las generaciones presentes, sino también de aquellas que están por venir, dibujando una trayectoria de crecimiento a todas luces insostenible en el mediano y largo plazos.

Las presiones del crecimiento sobre el medio ambiente se traducen en reducciones constantes del stock de recursos disponibles debido a la extinción o desgaste de los recursos bióticos, a la degradación de suelos y aguas así como por la emisión de gases de efecto invernadero.

Se estima de forma muy conservadora y de acuerdo con cálculos realizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Banco Mundial (BM), que los costos por degradación ambiental y pérdida de recursos naturales han oscilado entre 9 y 12% de Producto Interno Neto (PIN) en los últimos 20 años, en tanto la economía ha crecido a una tasa promedio anual no mayor al 2.5%, medido a través del Producto Interno Bruto (PIB) convencional.

Desagregando los costos ambientales obtendríamos un significativo crecimiento negativo, al mismo tiempo que restamos posibilidades de crecimiento futuro por la pérdida de recursos. Fácilmente, podemos darnos cuenta que el horizonte temporal de crecimiento determinado por el stock de recursos y su ritmo de utilización no podrá rebasar más de 4 o 5 décadas si no modificamos radicalmente la forma en que hacemos uso de los recursos y servicios que nos aporta la naturaleza.

De igual importancia es el efecto que el medio ambiente ejerce sobre la competitividad de la economía, en momentos en que la disputa por un mejor posicionamiento en los mercados globales obliga a las economías a sostener estándares de competitividad altos.

Diversos estudios permiten corroborar la correlación positiva que existe entre responsabilidad ambiental y competitividad, y cómo los mercados valoran cada vez más las buenas prácticas ambientales al momento de calificar a las economías en general y a las empresas en particular.

Por esta razón, la inclusión de la variable ambiental en el análisis de la competitividad es oportuna y necesaria para comprender el relativo atraso que economías, como la nuestra, mantienen en el ranking mundial en la materia.

El presente ensayo se sustenta en la hipótesis de que la variable ambiental es un determinante de la competitividad de los países y una condición necesaria para mantener un crecimiento sustentable que contribuya a una mejor calidad de vida intergeneracional.

Con el objeto de obtener elementos que nos permitan corroborar la validez de la hipótesis planteada, estructuramos el análisis en tres apartados. En el primero de ellos se explora el significado del término competitividad y su relación con el medio ambiente, en el marco de los estudios realizados por organismos internacionales como el Foro Económico Mundial (WEF), el Instituto para la Gestión del Desarrollo (IMD) y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Cabe destacar que los tres organismos reconocen la existencia de una correlación innegable entre buenas prácticas ambientales y competitividad.

En el segundo apartado se analiza la situación ambiental de México en términos no solo de los costos por pérdidas y desgaste de recursos, sino también con respecto a los llamados gastos defensivos erogados para contrarrestar el daño ambiental. Se ofrecen indicadores sobre los principales problemas ambientales y los ritmos al que se están degradando y/o desgastando tanto los recursos bióticos (flora y fauna) como los no bióticos (suelos, recursos minerales y agua), así como las emisiones de gases de efecto invernadero, entre otros.

En el tercer apartado se examina la relación concreta que ha tenido el medio ambiente con la competitividad de México en los recientes 7 años, tratando de matizar el peso cada vez mayor que representa la variable am-

biental en la determinación de la competitividad, de acuerdo con los estudios realizados por los organismos evaluadores.

Finalmente, elaboramos un apartado de conclusiones y recomendaciones de política económica que, en todo caso, pudieran contribuir a integrar una agenda nacional en política ambiental para mejorar la condición que guarda el país, comparativamente con otros países en competitividad.

### EN TORNO AL CONCEPTO DE COMPETITIVIDAD Y SU RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

Analizando la evolución que ha tenido el análisis económico convencional (entendiendo por tal a la economía clásica y sus derivaciones: las escuelas marginalista, neoclásica, monetarista, etc.) es posible observar una notable transición en su concepción del crecimiento económico y los factores que lo determinan. En una primera fase esta escuela del pensamiento económico sostuvo que el crecimiento dependía, esencialmente de la capacidad para acumular capital fijo y trabajo y, en un segundo momento, del progreso tecnológico aplicado a los procesos productivos.

De esta manera, la economía convencional transita de una noción en donde el crecimiento tenía sus propios límites, debido a los rendimientos decrecientes de los factores y cuyo colofón fatalista era el «estado estacionario»; a una visión en donde, gracias al avance científico tecnológico y su aplicación a la producción sería posible crecer de manera indefinida, rompiendo con el «estado estacionario».

No es de nuestro interés realizar una exposición amplia de la evolución que tuvo la ciencia económica en las etapas posteriores, simplemente queremos llamar la atención respecto a la importancia que tuvo el romper con esta visión pesimista de la economía gracias al reconocimiento del papel que juegan el progreso tecnológico y el capital humano en el crecimiento económico.

Las posibilidades de combinación entre empleo capacitado y capital (como expresión del uso de la ciencia y tecnología en el proceso productivo) pusieron al descubierto una de las variables fundamentales para alcanzar un crecimiento sostenido de la economía; la productividad, entendida como el resultado o producto obtenido de la eficiente utilización de los factores.

La productividad nos conduce de manera directa al otro concepto relevante, la competitividad. En un primer acercamiento podemos entenderla como la capacidad que tiene un país o región para incrementar su productividad de forma sostenida. En este sentido, ambas variables mantienen una relación funcional; a mayor productividad mayor competitividad y viceversa.

Ahora bien, ¿Cómo podemos constatar la dinámica de la productividad en el espacio y el tiempo?

Desde la óptica económica el indicador básico que da cuenta de la dinámica de una economía, es el producto interno bruto (PIB), el cual nos permite medir la generación de valor de una economía en un periodo de tiempo determinado.

Este indicador todavía hoy, en su versión per cápita, sigue siendo esencial para categorizar a los países a escala mundial. Sirve, al mismo tiempo, como un primer acercamiento para evaluar el nivel de competitividad de un país.

$$\text{PIB (Nacional)} = \text{productividad} \times \text{núm. de trabajadores (1)}$$

$$\text{PIB/P} = \text{productividad} \times \text{T/P (2)}$$

Siendo:

PIB: Producto Interno Bruto

P: población

T: Número de trabajadores

La razón es muy sencilla, tanto el PIB nacional como el PIB per cápita, tal y como se muestra en las expresiones 1 y 2, dependen de una variable estratégica: la productividad. El monto del PIB per cápita es entonces el producto de dos variables, productividad y tasa de ocupación (T/P).

Como la competitividad de una economía depende esencialmente de la productividad y esta, a su vez, determina el tamaño del PIB per cápita, es de esperar que los países que alcanzan un nivel alto en este indicador, se mantengan en los primeros lugares del escalafón internacional de competitividad.

El interés de los responsables de la política económica de un país consiste en conocer qué factores hacen posible que un país observe altos estándares de productividad. Aunque no existe una receta universal válida en todo momento y circunstancia, la mayoría de los expertos opinan que hay un conjunto de condiciones que se repiten en aquellos países más competitivos, entre otras:

- a) Un marco institucional funcional en el que el respeto al estado de derecho y la transparencia se constituyan en el soporte para la convivencia y la cohesión social.
- b) Estabilidad macroeconómica, en la perspectiva de generar confianza y certidumbre para la expansión de los negocios.
- c) Capital Humano Competitivo, lo que implica a su vez el disponer de un sistema educativo de calidad en todos los niveles, pero particularmente de carácter técnico y universitario vinculados fuertemente a las necesidades de la sociedad y del entorno productivo, así como con vocación innovadora.
- d) Un dinámico sector de investigación científica y tecnológica, vinculado a los sectores social y productivo y soportado en la estructura de formación universitaria para garantizar altas tasas de innovación.
- e) Un fuerte sector exportador, que se convierta en un mecanismo de inserción ventajosa de la economía nacional en la economía global y una fuente segura de divisas para financiar el modelo de desarrollo.
- f) Capacidad de financiamiento, como soporte para garantizar el acceso a fuentes locales de crédito para la expansión empresarial, reduciendo la vulnerabilidad de la economía ante choques externos.
- g) Marco regulatorio moderno, condición esencial para garantizar la eficiencia en el funcionamiento de los mercados y en el desarrollo de los negocios.
- h) Responsabilidad social ambiental, sustentada en un marco normativo moderno y en una integración transversal de lo ambiental en el conjunto de políticas económicas.

En concordancia con esta línea de análisis, el WEF concibe la competitividad «como el conjunto de instituciones políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país» (WEF, 2008: 3). Para este organismo la productividad es una variable clave, dado que permite sostener un nivel de crecimiento del ingreso de largo alcance y garantiza, a su vez, atractivas tasas de retorno para los inversionistas.

Para el WEF la competitividad de una nación descansa en 12 pilares, agrupados en tres categorías.

**Cuadro 1.** Los Pilares de la Competitividad

Requerimientos Básicos
— Instituciones
— Infraestructura
— Estabilidad Macroeconómica
— Salud y Educación Primaria
Factores que determinan la Eficiencia
— Educación superior y capacidad para el trabajo
— Eficiencia de los mercados de bienes
— Eficiencia de los mercados de trabajo
— Madurez del mercado Financiero
— Aprendizaje Tecnológico
— Tamaño del Mercado
Factores de Sofisticación e Innovación
— Ambiente de Negocios
— Innovación

Fuente: WEF. Global Competitiveness Report 2007-2008.

La primera categoría agrupa los llamados requerimientos básicos que tienen que ver con la calidad de las instituciones, la disponibilidad de infraestructura, la estabilidad macroeconómica y las condiciones de salud y de educación básica de la población. Estos pilares se constituyen en el componente inicial para impulsar el crecimiento económico y la competitividad.

En una segunda categoría se agrupan los factores propulsores de la eficiencia económica, entre ellos: la educación superior y de formación para el trabajo, la eficiencia de los mercados de bienes y trabajo, la complejidad de los mercados financieros, la tecnología disponible y el tamaño del mercado doméstico. Este conjunto de factores tienen una incidencia directa en la dinámica que observe la productividad de un país y, por tanto, en su competitividad.

En un tercer grupo se enlistan los factores propulsores de la innovación económica que hacen referencia a la complejidad de los negocios, en términos de la estructura productiva y de las relaciones verticales y horizontales que la definen funcional y geográficamente para la conformación de agrupamientos empresariales, mejor conocidos como «clusters». Entendiendo que en una estructura económica de tal naturaleza, se generan las mejores condiciones para la innovación y la interacción con los otros dos pilares que, en

conjunto, hacen posible alcanzar un crecimiento sostenido de la competitividad nacional.

El WEF, a su vez, elabora paralelamente un Índice de Sustentabilidad Ambiental (ESI por sus siglas en inglés) en el que considera 21 factores distribuidos en 5 componentes básicos:

1. Estado y Evolución de los Sistemas Ambientales Estratégicos:
  - Calidad del aire
  - Disponibilidad de agua
  - Calidad del agua
  - Biodiversidad
  - Uso del suelo
2. Presiones y Riesgos Ambientales
  - Contaminación del aire
  - Contaminación del agua
  - Presiones sobre ecosistemas
  - Generación de residuos y
  - Presiones demográficas
3. Vulnerabilidad Ambiental Humana, Social y Económica
  - Satisfactores básicos
  - Salud pública
  - Exposición a desastres naturales
4. Capacidades Institucionales y Sociales
  - Infraestructura científica y técnica
  - Participación y debate públicos
  - Regulación ambiental
  - Sistemas de información
  - Ecoeficiencia
  - Solución de fallas institucionales
5. Responsabilidad global
  - Contribución a esfuerzos internacionales
  - Impacto en recursos comunes ambientales y globales

Este organismo le otorga un importante peso a lo ambiental y comprueba cómo el ESI y los Índices de competitividad económica y competitividad global presentan una alta correlación, misma que en algunos años ha llegado a



superar el valor de 0.80 (la correlación máxima alcanzable es de 1). Este valor indica, en principio, que las buenas prácticas ambientales caminan en el mismo sentido que la competitividad y abonan a alcanzarla.

Otro prestigiado organismo internacional que diseña su propio índice de competitividad global (ICG), es el Instituto para la Gestión del Desarrollo (International Institute for Management Development, IMD) para el cual la competitividad es «la capacidad que tiene un país para generar valor agregado e incrementar su riqueza a través de la administración de los activos, los procesos, la seguridad social, la atraktividad, la globalidad, la proximidad y la integración de estas relaciones dentro de un modelo económico y social» (IMD, 2004).

Para el Consejo de Política Competitiva de Estados Unidos (US Competitiveness Policy Council, CPC) la competitividad hace referencia a la «habilidad de una economía nacional para producir bienes y servicios que superen las pruebas de los mercados internacionales, al mismo tiempo que los ciudadanos pueden alcanzar un estándar de vida creciente y sustentable en el largo plazo» (CPC, 1992). Para el CPC, la importancia del medio ambiente como una condición necesaria para alcanzar la competitividad está fuera de toda duda.

Entre los organismos evaluadores de la competitividad en el ámbito latinoamericano destaca, sin duda alguna, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) no solamente por ser pionero en la medición y el análisis comparativo de la competitividad de los países sino, además, por el énfasis que pone en la necesidad de utilizar de la mejor manera los recursos naturales. Es por ese motivo que incluye en su lista de 10 factores de competitividad, uno relativo al «Manejo Sustentable del Medio Ambiente», que al igual que los otros 9 factores es evaluado y ponderado en una muestra de 45 países (entre ellos México), a través de diagnósticos, consultas a expertos y estudios diversos.

En general se observa un creciente interés por integrar lo ambiental en el conjunto de las políticas de desarrollo, debido a una mayor concientización de los ciudadanos y a presiones de mercado. Aunque lamentablemente todavía prevalece la idea, entre ciertos sectores de la sociedad, algunos empresarios e incluso gobiernos, de la existencia de una relación negativa entre medio ambiente y competitividad, aspecto que preocupa y que envía señales erróneas que dificultan la generalización de buenas prácticas en materia ambiental.

## Medio ambiente y resultados económico-financieros

Si bien la percepción de la existencia de una relación negativa entre competitividad —medida a través de indicadores económicos— y responsabilidad ambiental no es general, es interesante analizar los resultados que arrojan los estudios realizados por los organismos internacionales y por investigadores especializados en el tema, para intentar dar una primera respuesta.

Un primer acercamiento a nivel de estudios de empresas nos aporta evidencias de que responsabilidad ambiental y resultados económico-financieros presentan una fuerte relación positiva. En el siguiente cuadro se puede constatar cómo, en países con distinto grado de desarrollo, la relación entre rendimiento económico financieros (medidos con muy diversas variables) de empresas potencialmente contaminantes y responsabilidad ambiental (también medida a través de variables de previsión, control) mantienen una relación positiva en la mayoría de los casos.

**Cuadro 2.** Medio ambiente y resultados económico-financieros 1990-2003

Autor	Diseño muestral	Variable analizadas	Relación
Nehrt (1996)	— Brasil, Canadá, España, Estados Unidos, Portugal, Finlandia y Suecia — 50 empresas fabricantes de blanqueadores químicos de pasta de papel — Periodo de análisis: 1983-1991	— Anticipación en el uso de tecnologías para reducción de costes y producción de la contaminación — Ventaja financiera (incremento ingresos netos)	(+) <sup>4</sup>
White (1996)	— Estados Unidos — 97 empresas — Periodo de análisis: 1989-1992	— Actuación medioambiental (reciclaje, fuentes de energía alternativas, reducción de residuos, productos ecológicos...) — Rendimiento del mercado de valores ajustado a riesgo (valor medio mensual)	(+)
Cordeiro y Sarkis (1997)	— Estados Unidos — 523 empresas — Periodo de análisis: 1991-1992 (actuación medioambiental) — 1993 (pronósticos económicos)	— Cambio a proactivismo medioambiental (1991-1992): — Pronóstico de incremento de ganancias anuales por acción (1993)	(-)

*continúa página siguiente...*

viene de la página anterior...

		<ul style="list-style-type: none"> <li>— Pronóstico de incremento de ganancias por acción durante cinco años<sup>5</sup></li> <li>— Alta actuación medioambiental (proactivismo 1992):</li> <li>— Pronósticos de incremento de ganancias anuales por acción (1993)</li> <li>— Pronóstico de incremento de ganancias por acción durante cinco años</li> </ul>	(-)   (-)  (-)
Cormier y Magnan (1997)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Canadá</li> <li>— Empresas contaminantes, sector de la pasta y papel, químicas</li> <li>— Periodo de análisis: 1986-1993</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Nivel de contaminación</li> <li>— Valor de la empresa en bolsa</li> </ul>	(-)
Konar y Cohen (1997)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Estados Unidos</li> <li>— 321 empresas de diversos sectores</li> <li>— Periodo de análisis: 1988-1993</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Baja actuación ambiental</li> <li>— Valor de activos intangibles<sup>6</sup></li> </ul>	(-)
Ahmed, Montagno y Firenze (1998)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Estados Unidos</li> <li>— 655 empresas industriales de diferentes tamaños u sectores (altamente contaminantes), divididas en dos grupos: con y sin preocupación ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Medidas ambientales</li> <li>— Cuota de mercado</li> <li>— Volumen de Ventas</li> <li>— Productividad</li> <li>— Ganancias Anuales</li> <li>— Rentabilidad</li> <li>— ROI</li> </ul>	(+) (+) (+) (+) (+) (+)
Edwards (1998)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Gran Bretaña</li> <li>— 51 empresas de 8 sectores industriales</li> <li>— Periodo de análisis: 1992-1996</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Empresas medioambientales excelentes (dentro de su sector según la lista JERU, en comparación con empresas no pertenecientes a esta lista):</li> <li>— ROCE</li> <li>— ROE</li> </ul>	   (+) (+)
Butz y Plattner (1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Europa</li> <li>— 65 empresas de diversos sectores</li> <li>— Periodo de análisis: mayo 1996-mayo 1997</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Empresas medioambientales intensivas (n=39)</li> <li>— Exceso de rendimientos ajustados a riesgo</li> </ul>	(+) <sup>7</sup>
Wargner, Van, Phu, Azomahou y Wehrmeyer (2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Alemania, Italia, Reino Unido</li> <li>— Países Bajos</li> <li>— 248 empresas de la industria del papel</li> <li>— Periodo de análisis: 1995-1997</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Actuación medioambiental</li> <li>— ROS</li> <li>— ROE</li> <li>— ROCE</li> </ul>	(0) (0) (+)

continúa página siguiente...

viene de la página anterior...

Menguc y Ozanne (2003)	— Australia — 140 de las 485 mayores empresas manufactureras del país	— NEO: <sup>9</sup> — Cuota de mercado — Crecimiento de las ventajas en los últimos 2 años <sup>10</sup> — Beneficios después de impuestos	(+) (-) (+)
------------------------	--	---	-------------------

Fuente: Izaguirre, J; Tamayo U; Vicente, A. (2005). *Medio ambiente y competitividad ¿Obstáculo u oportunidad? Una aproximación a partir de la evidencia empírica*. AEDEM.

<sup>4</sup> Las empresas que invertían, en primer lugar, anticipándose a las demás del sector, obtendrían una ventaja financiera significativa sobre las que lo hacían después.

<sup>5</sup> Cordeiro y Sarkis (1997) concluyen que los análisis financieros anticipan sistemáticamente menores ganancias por acción a corto plazo para las empresas medioambientales proactivas.

<sup>6</sup> Patente, marcas, reputación de la empresa/marca, goodwill (fondo de comercio).

<sup>7</sup> Las empresas intensivas en medio ambiente (por ejemplo, de sectores altamente contaminantes) obtienen un mayor rendimiento. Pero cuando se consideran las 65 empresas, los coeficientes de correlación pierden significancia estadística.

<sup>9</sup> NEO (natural environment orientation) - Formada por tres elementos: el espíritu empresarial, la RSC y el respeto al medio ambiente.

<sup>10</sup> Los propios autores señalan que puede ser una relación negativa derivada del periodo de estudio (corto espacio de tiempo).

Nota: (+) Relación Positiva, (0) No Existe Relación, (-) Relación Negativa.

En este interesante análisis de Izaguirre y Tamayo (2005), que se complementa con la información del cuadro 3, se constata la existencia de una relación positiva entre responsabilidad social corporativa (incluyendo la responsabilidad ambiental) y desempeño económico, medido con diversos indicadores económicos financieros. Por ejemplo, la relación entre responsabilidad social y rentabilidad financiera es positiva en el 73% de los 11 estudios considerados.

Con respecto a la rentabilidad financiera, ésta se muestra positiva en el 75% de los casos. La relación entre responsabilidad social y riesgo sistémico total (medido a través del indicador *beta*), es negativa en un 80% de los casos, lo que indica que a mayor responsabilidad social corporativa, menor riesgo.

Esta última relación es particularmente importante porque demostraría cómo, cada vez más, los mercados de valores premian las buenas prácticas ambientales y la responsabilidad social corporativa.

### Costos ambientales y competitividad

Financieramente es previsible que en el corto plazo la mayor responsabilidad ambiental de las empresas afecte negativamente sus costos y, en el mismo

**Cuadro 3. Responsabilidad social corporativa–rendimientos económico–financieros**  
 Compuo de relaciones obtenidas durante: 1970–2003 (35 estudios)

Variable Económica	Números de Observaciones (n)	Relación positiva		Relación nula		Relación negativa	
		Frecuencia	% s/n	Frecuencia	% s/n	Frecuencia	% s/n
— Rentabilidad Financiera (ROE)	11	8	72.72	2	18.18	1	9.09
— Rentabilidad Económica (ROA, ROCE, ROC, ROI)	12	9	75	2	16.67	1	8.33
— Precio de la acción	6	5	83.33	1	16.67		
— Beneficios, rendimientos o dividendos por acción	11	5	45.45	1	9.09	5	45.45
— Riesgo (sistemático, total, valor de beta)	10			2	20	8	80
— Ingresos, ventas, cash–flow ingresos/Vtas	8	2	25	2	25	4	50
— Beneficios, ganancias (ratios: Beneficios/Vtas)	1	7	100	1	200		
— Rendimientos, resultados económico–financieros	7						
— Otras variables (precio/beneficio, valor de la cartera, cuota de mercado...)	13	11	84.62	2	15.38	0	
Totales parciales							
	79	47	59.49	13	16.46	11	13.92
Totales	79	55	69.62	13	16.46	11	13.92

Fuente: Izaguirre, J. Tamayo U. Vicente A. (2005). *Medio ambiente y competitividad ¿Obstáculo u oportunidad?*  
*Una aproximación a partir de la evidencia empírica.* AEDEM.

sentido su competitividad. Sin embargo, con el paso del tiempo, al obligarse a ser más eficientes ambientalmente (ecoeicientes), las empresas rediseñan su estructura y procesos lo que les permite reducir su consumo de energía, de materias primas e insumos, generando así menos desechos y recuperando un porcentaje de sus costos por la venta de residuos reutilizables. Pero lo más relevante es que logran proyectar una mejor imagen y solidez económica y financiera, creando valor de mercado, en un monto tal, que compensa más que proporcionalmente los costos ambientales asumidos al inicio.

En tal situación, cuando una empresa introduce funcional y orgánicamente sistemas de control de emisiones, de reducción en el consumo de materias primas y energía, y se integra a cadenas productivas (y mercados) para la venta y reutilización de residuos, obtiene un flujo de beneficios permanentes y un posicionamiento de mercado que elevará el valor de sus activos. Por lo tanto la relación costo beneficio de la responsabilidad social corporativa en el largo plazo siempre será positiva.

Incluso para las empresas transnacionales que localizan parte de su producción en países con regulaciones ambientales flexibles, las presiones de mercado, de gobiernos y organismos internacionales para implementar mejores prácticas ambientales han inducido, a éstas, a mantener sus estándares ambientales en tales países.

Estudios patrocinados por el Instituto para la Operación, Investigación y Administración de las Ciencias (Institute for Operations Research and the Management Sciences, INFORMS) sobre empresas estadounidenses que operan en países en desarrollo con regulaciones ambientales más laxas que las de su propio país, prueban que estas empresas, al mantener sus estándares ambientales en los países receptores, tuvieron un mayor valor de mercado que empresas parecidas pero que se adaptaron a las exigencias ambientales de los países huéspedes.

### **Competitividad de los países y regulación ambiental**

La regulación ambiental, como expresión de la fortaleza institucional de una sociedad, se constituye en un instrumento esencial para impulsar mejores prácticas ambientales y alcanzar una mayor competitividad. De ello dan

muestras Daniel C. Esty y Michael E. Porter (2004) en un interesante estudio en el que analizan, en una muestra de países, la relación existente entre competitividad de los países y regulación ambiental.

Este estudio aporta serias evidencias de cómo la ecoeficiencia contribuye a incrementar la productividad. Y aunque no concluyen de manera contundente que exista una relación causal entre competitividad y responsabilidad ambiental, sí demuestran una clara correlación a largo plazo.

En su estudio, los autores toman en consideración los siguientes 4 indicadores ambientales:

1. El uso de energía por unidad del PIB
2. La concentración de partículas urbanas
3. La concentración urbana de óxido de azufre (SO<sub>2</sub>)
4. Contenido, en las exportaciones, de recursos naturales como proporción del PIB versus el PIB per cápita

Para medir la competitividad económica consideran 3 variables básicas:

1. El PIB per cápita
2. El índice de crecimiento
3. El índice corriente de competitividad

La investigación permite concluir que los países con los niveles más altos de productividad y competitividad presentan los menores índices de contaminación. De igual forma se constata una correlación fuerte entre eficiencia en el consumo de energía y competitividad.

En el mismo sentido, al relacionar la participación de las exportaciones de recursos naturales con respecto al PIB per cápita, comprueban que los países más intensivos en el comercio de recursos naturales distan mucho de ser los de mayor competitividad.

En general podemos concluir con certeza que los países ambientalmente responsables son los que se mantienen a la cabeza en competitividad, y por el contrario, los países menos estrictos en regulación y gestión ambiental (reactivos ambientalmente hablando) se encuentran al final de la lista en este indicador.

En suma, ecoeficiencia y mayor responsabilidad ambiental son determinantes para crecer en competitividad.

## LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL DE MÉXICO

Los problemas medioambientales de México no son menores e inciden en el desempeño económico del país y, por supuesto, en la calidad de vida de la población. Revisando solamente algunos indicadores sobre la situación que guarda el medio ambiente, podemos constatar la crítica situación por la que atraviesa nuestro país en este ámbito:

- a) Entre los años 1980 y 2002 las contribuciones de CO<sub>2</sub> por parte de México han representado entre el 1.3 y 1.7% del total mundial, lo que equivale en términos comparativos a 1/16 de lo generado por Estados Unidos (EE. UU.), aunque con una economía que es 20 veces menor en tamaño.
- b) La disponibilidad de agua per cápita se redujo en el año 2000 a un séptimo de la existente en el año 1900.
- c) Al año 2000 la generación de residuos peligrosos ya había alcanzado las 3.7 millones de toneladas anuales, con una intensidad de generación de 6.38 kilogramos por cada mil dólares del año 2002.
- d) El indicador de vulnerabilidad ambiental por contingencias ambientales que mide el riesgo que acecha la integridad de los ecosistemas producido por actividades humanas o fenómenos naturales, alcanzó un promedio de 15 contingencias por año durante el periodo 1995-2003.
- e) El consumo de combustibles petrolíferos (fósiles) se ha incrementado en el periodo comprendido entre los años 1995-2000 a una tasa de 12.5% promedio anual, razón por la cual la emisión de CO<sub>2</sub> es relativamente alta en comparación con países de mayor riqueza por habitante.
- f) La degradación del suelo afecta al 48% del territorio nacional (940 mil km<sup>2</sup>, aproximadamente) en sus diferentes tipos química, eólica, hídrica y física. Las causas principales en orden de contribución tienen que ver con las actividades agrícolas, el sobrepastoreo y la deforestación.
- g) En los años 1990-2005, México perdió 5 millones de hectáreas de bosque, cerca del 7% de la superficie boscosa existente al inicio de ese periodo.
- h) En lo que compete a los recursos bióticos (flora y fauna) la situación raya en el dramatismo, debido al deterioro o desaparición de muchos de los ecosistemas del país. Las especies que presentan los más altos porcentajes de riesgo son las de mamíferos, reptiles, anfibios y aves (terrestres, marinas y de aguas continentales), tal y como lo muestra el cuadro 4.



**Cuadro 4.** Especies en riesgo<sup>1</sup> (porcentaje del grupo)

Especie	Terrestre	Marina	De aguas continentales
Mamíferos	54.11	97.8	75
Reptiles	57.39	100	55 (No Absoluto)
Anfibios	36.55		31.4
Aves	36.28	6.4	12.7
Peces		1.2	33.4
Coral		2.5–3.2	
Plantas	3.9		5.5
Hongos	0.77		
Invertebrados	0.04–0.08		1.2–2.4

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEMARNAP.

Indicadores básicos del desempeño ambiental de México, 2005.

1 En riesgo, de acuerdo con la norma oficial mexicana (NOM) incluye las categorías: en peligro de extinción, amenazadas, sujetas a protección especial y extintas.

La presión sobre los recursos naturales debido al modelo de crecimiento de los últimos 25 años ha sido muy fuerte. Las tasas anuales por degradación o agotamiento son significativas en varios rubros.

**Cuadro 5.** Balances Físicos de los Recursos Naturales

Recursos	Unidad de Medida	1997	2002	Tmca	Observaciones
Forestal (Bosques)	Millones de m <sup>3</sup> de madera en rollo	2,377	2,275	(0.87)	Balance apertura ± cambios = balance de cierre
Petróleo (Reservas Totales)	Millones de barriles	56,505	50,032	(2.40)	Idem
Aqua:	Millones de m <sup>3</sup> (disponibilidad)	(5,949)	(6,642)	(2.23)	Idem
Contaminación del aire por emisiones primarias	Miles de toneladas	40,155	53,924	6.07	Flujo de emisiones contaminantes
Contaminación del suelo por residuos sólidos municipales	Miles de toneladas	31,212	35,820	2.60	Idem
Contaminación del agua (descargas de agua residual)	Millones de m <sup>3</sup>	10,215	21,608	2.37	Idem
Erosión de suelos (perdida de nutrientes)	Miles de toneladas	637,098	768,730	3.83	Flujo

Tmca= Tasa media de crecimiento anual

Fuente: INEGI, 2003.

La pérdida de bosques alcanza una tasa promedio anual de 0.87%, lo que equivale entre 300 y 400 mil hectáreas anuales. El resto de los indicadores mostrados en el cuadro 5, rebasan el 2% de crecimiento anual y, en los casos de la contaminación del aire por emisiones primarias y la erosión de suelos, se alcanzan tasas de crecimiento anual de 3.8 y 6% respectivamente.

Estos ritmos de agotamiento o degradación de muchos recursos naturales, así como los gastos defensivos necesarios para contrarrestar la contaminación de aguas, suelos y aire, significan altísimos costos económicos y ambientales que afectan los equilibrios de los ecosistemas y reducen la disponibilidad de recursos para las próximas generaciones. Dichos costos equivalen, en promedio anual, a más del 11% del Producto Interno Neto en los últimos 15 años.

**Cuadro 6.** Costos ambientales como porcentaje del producto interno neto (1985-2004)

Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
1985	7	1997	11
1990	12	1998	11
1991	12	1999	12
1992	12	2000	11.5
1993	11	2001	11.3
1994	11	2002	11
1995	12	2003	10.5
1996	11	2004	10.3

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

### Normatividad y responsabilidad ambiental de las empresas

La mala gestión de los recursos naturales y el predominio de comportamientos económicos no sustentables tienen como marco una estructura normativa atrasada, caracterizada por la aplicación de medidas de control y comando (*comand and control*) típicos de regulaciones ambientales de primera y segunda generación. La mayoría de las regulaciones son de carácter reactivo, orientadas básicamente al cobro de derechos por uso de recursos o por servicios

ambientales (por ejemplo pago por derechos de uso de aguas, emisión y vertido de residuos o contaminantes).

Aunque el atraso en regulación ambiental todavía hoy es evidente, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se observó un avance significativo. Este avance inició con la creación de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) en 1992, continuó con la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y más tarde con la creación en 1994 de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)» (Escobar, 2007).

De igual forma la evolución legislativa ha sido lenta pero igualmente se fortalece con la firma y posterior entrada en vigor del TLCAN. El evento previo más relevante en el campo legislativo lo constituyó la aprobación, en el año 1971, de la Ley Federal para la Prevención y Control de la Contaminación, antecedente de la actual Ley Federal de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LFEPA).

Con la firma del TLCAN las presiones para incrementar los estándares ambientales del país crecieron en intensidad debido a las exigencias de los gobiernos, empresas y consumidores de nuestros socios firmantes.

En esas circunstancias, paralelamente a la firma del TLCAN, se firma el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACA), donde se contemplan una serie de principios rectores, instrumentos y sanciones en materia ambiental, válidos en el contexto del acuerdo comercial.

Las presiones para fortalecer la regulación ambiental una vez firmado el TLCAN también indujeron a la ampliación del número de normas ambientales. De las 87 normas en la materia expedidas en el periodo 1993-2000, el 56% de ellas (49 normas) fueron elaboradas entre los años 1993-1994 para cumplir las exigencias del TLCAN, que entró en vigor en enero de 1994.

Estas normas se agrupan en 3 series:

- a) Normas ecológicas (NOM-Ecol)
- b) Normas de recursos naturales (NOM-RECNAT)
- c) Normas de pesca (NOM-PESC)

Si bien la estructura normativa ha cambiado ante las nuevas circunstancias, todavía presenta ciertas características que dificultan su cumplimiento

**Cuadro 7.** Distribución de las normas vigentes en 2001, según su tipo

Tipo de NOM	Total de normas	Ámbito de la Industria Manufacturera
NOM-Ecol	55	23
NOM-Recnact	14	
NOM-Pesc	18	
Total	87	23

Fuente: Mercado García, Alfonso y María de Lourdes Blanco Orozco (2005). *Exigencia gubernamental y responsabilidad corporativa*. Un estudio sobre las normas ecológicas aplicables a la industria mexicana.

**Cuadro 8.** Distribución de las NOM-Ecol vigentes en 2001, según tema del medio natural o elemento contaminante

Tema	Total
Agua	3
Residuos Peligrosos	9
Aire	29
Ruido	4
Recursos Naturales	4
Impacto Ambiental	6
Total	55

Fuente: Mercado García, Alfonso y María de Lourdes Blanco Orozco (2005). *Exigencia gubernamental y responsabilidad corporativa*. Un estudio sobre las normas ecológicas aplicables a la industria mexicana.

**Cuadro 9.** Distribución de las NOM-Ecol para la industria manufacturera, según el tema del medio natural o elementos contaminantes

Tema	Total
Agua	2
Residuos Peligrosos	3
Aire	15
Ruido	3
Total	23

Fuente: Mercado García, Alfonso y María de Lourdes Blanco Orozco (2005). *Exigencia gubernamental y responsabilidad corporativa*. Un estudio sobre las normas ecológicas aplicables a la industria mexicana.

y aplicación en sectores y actividades económicas potencialmente contaminantes.

Lo primero que destaca de las NOM es su concentración, no solamente con respecto al ámbito ambiental de aplicación, sino también en términos secto-

riales. Del total de normas aplicables en materia ambiental 55 son de la serie NOM-ecol y de ellas las referidas al tema del aire son las más numerosas (29).

Sectorialmente dominan las normas aplicables a la industria, siendo evidente la falta de regulación ambiental en otras actividades de la economía que contribuyen a la contaminación del agua, generan residuos con distinto grado de peligrosidad y desgastan los recursos naturales. Entre otros, destacan por la insuficiencia o ausencia de normas, los servicios hospitalarios, la agricultura, la ganadería, la industria de la construcción y el transporte de carga.

Con respecto a la responsabilidad ambiental de las empresas, se observa un interesante punto de inflexión, nuevamente en razón de la entrada en vigor del TLCAN. Mientras que en 1994 solamente 725 establecimientos —de 6,000 considerados en la Encuesta Industrial Anual (EIA) que realiza el INEGI— tenían inversiones en activos ambientales, para el año 2002 dicha cifra fue de 2,463 y, aunque son pocos con respecto a los más de dos millones de establecimientos existentes en el país, en términos de valor agregado representaron el 65% del total de la muestra de empresas consideradas en la EIA para el año 2002 (Domínguez y Brown, 2007: 45).

A pesar del importante incremento en el número de empresas con inversiones ambientales, éstas siguen siendo muy bajas y están concentradas en activos de control más que en investigación y desarrollo, lo que muestra el perfil regulatorio del país en materia ambiental, además de que dicha inversión se concentra en empresas vinculadas con el sector externo, nacionales y extranjeras.

De hecho «el gasto de las empresas exportadoras y las extranjeras tiende a ser más dinámico que el resto. En la medida en que estas empresas aportan una buena parte del valor bruto de la producción, esto implica que buena parte de la contaminación de la industria manufacturera está siendo abatida por estas inversiones» (*Ibid.*, 51). Sin embargo, insistimos en que un gran número de las actividades primarias, del sector servicios y del subsector de transportes están muy lejos de la ecoeficiencia como consecuencia de la fragilidad de las normas o por la ausencia de las mismas.

A este respecto, Mercado y Blanco (2005) destacan 3 problemas centrales de la normatividad mexicana para la industria manufacturera, que son válidas para todo el espectro de aplicación de las normas ambientales y que ilustran claramente la situación que guarda el país en este campo:

### 1. *Generan ineficiencias*

- a) Ineficiencia estática del cumplimiento. Esto debido a que muchas normas son inadecuadas para ciertos tipos de industrias al no considerar las diferencias de costos en cada estrato industrial.
- b) Ineficiencia dinámica del cumplimiento. Debido a la propia estructura de la norma, su aplicación no incentiva la innovación en aquellas empresas que cumplen con la misma.
- c) Ineficiencia por la exigencia del cumplimiento. Debido a la falta de incentivos para cumplir con la norma y las dificultades que la propia aplicación conlleva, la entidad reguladora asume elevados costos de inspección y monitoreo para asegurar su aplicación.

### 2. *Ausencia de un marco normativo en algunos ámbitos ambientales*

Como ya lo mencionamos, se observa cierto vacío normativo en algunos ámbitos, tales como el manejo de residuos no peligrosos, residuos peligrosos (relativos a su grado de peligrosidad, su disposición, traslado y confinamiento) y el manejo de los lodos generados por las plantas de tratamiento. Es notorio también el rezago normativo en lo que respecta a la identificación y tratamiento de los llamados «nuevos contaminantes» (sobre todo los referidos a las descargas domésticas de residuos médicos), entre otros.

### 3. *Bajos índices de cumplimiento de la norma*

Existe un alto índice de incumplimiento de las normas ambientales por un importante grupo de empresas, por una parte debido a que perciben que la exigencia gubernamental es baja, y por otra por la no aplicación de tratamientos especiales a ciertos segmentos de la industria, como lo son las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyMES).

No menos importante es la carencia de instrumentos de carácter fiscal de tercera generación, que hagan posible internalizar los costos ambientales en las funciones de costos o de utilidad de los agentes económicos durante todo el ciclo de vida del producto. Si esto se logra, se permitirá obtener un doble dividendo de protección proactiva del medio ambiente y generación de empleos, al incentivar cambios de conducta de los agentes económicos, y sustituir la utilización de recursos naturales y un menor consumo de energía (Sandoval, 2007).

## Comparativo internacional del desempeño ambiental del país

La ausencia de un marco normativo moderno mantiene al país en los últimos lugares a escala mundial en términos de desempeño ambiental. De acuerdo con un estudio de Esty y Porter (2004) nuestro país se encuentra en el lugar 40 (de 42 países) por concentración per cápita de partículas urbanas; en el lugar 44 (de 47 países) por concentración per cápita de Bióxido de Azufre; y en el lugar 39 (de 71 países) por consumo de energía por cada 1000 dólares de producto interno bruto (GDP). En dichos indicadores estamos por debajo de la totalidad de países desarrollados y de muchos países de menor desarrollo relativo como Venezuela, Costa Rica o Hungría con los cuales competimos por inversiones y mercados a nivel mundial y, ante los cuales, desafortunadamente, el desempeño ambiental nos pone en desventaja competitiva en dichos rubros.

El desempeño ambiental del país como resultado del rezago normativo existente afecta la competitividad ambiental y la competitividad global y son, sin duda alguna, un determinante fundamental para que nuestro país se ubique en una posición de media tabla hacia abajo a nivel internacional en ambos indicadores.

**Cuadro 10.** Desempeño ambiental por país

Concentración de Partículas Urbanas por Habitante		Concentración de Oxido de Azufre por Habitante		Consumo de Energía (por cada 1,000 dls de GDP)	
Lugar	País	Lugar	País	Lugar	País
1	Suecia	1	Argentina	1	Dinamarca
2	Noruega	4	Finlandia	2	Suiza
7	Canadá	6	Suecia	10	Inglaterra
21	España	8	Noruega	28	Estados Unidos
25	Malasia	9	Dinamarca	31	Brasil
28	Brasil	21	Estados Unidos	36	Costa Rica
30	Colombia	25	Malasia	<b>39</b>	<b>México</b>
36	Costa Rica	27	Ecuador	40	Corea
<b>40</b>	<b>México</b>	36	Venezuela	41	Bolivia
41	China	<b>44</b>	<b>México</b>	59	Nicaragua
42	Honduras	46	China	70	Rusia
		47	Rusia	71	Ucrania
(42 Países)		(47 Países)		(71 Países)	

Fuente: Elaboración propia con datos de Daniel C. Esty y Michel Porter (2004). *Ranking National Environmental Regulation and Performance: A Leading Indicator of Future Competitiveness?* Institute for Strategy and Competitiveness.

## RESPONSABILIDAD AMBIENTAL Y COMPETITIVIDAD

Al parecer para muchos de los países de menor desarrollo relativo, entre ellos México, la relación entre buenas prácticas ambientales y competitividad no es muy clara y prevalecen todavía, como lo hemos constatado, fuertes rezagos en materia ambiental, mismos que tienen repercusiones negativas sobre el bienestar<sup>1</sup> de la población, el equilibrio ecológico y la economía en general.

Muchos empresarios siguen creyendo que una mayor regulación ambiental genera desventajas competitivas y que sólo significa mayores costos, no siendo claros los beneficios.

El resultado de estas conductas evasivas y francamente irresponsables mantiene al país en una posición desventajosa en competitividad en el contexto de una economía globalizada en la que los consumidores valoran cada vez más las buenas prácticas ambientales.

De acuerdo con evaluaciones realizadas por 3 de los principales organismos promotores de la competitividad a nivel internacional: el WEF, el IMD y el IMCO, la situación del país en competitividad no ha mejorado en los últimos 7 años, por el contrario, de acuerdo tanto con el IMD como con el WEF hemos descendido en el ranking mundial de competitividad.

En el Índice Global de Competitividad elaborado por el WEF, pasamos del lugar 32 en el año 2000 al lugar 52 en el año 2007 entre 131 países, es decir, retrocedimos 20 lugares y perdimos competitividad con relación a países de mayor desarrollo relativo, pero también con otras economías emergentes como Singapur, Corea del Norte, China e India, entre otros.

La pérdida de competitividad internacional es igualmente notoria en el Índice de Competitividad Global del IMD (GCI) que colocó a México en el lugar 47 en el 2007, 14 lugares menos que en el año 2000. Nuevamente por debajo de países emergentes con los que compite por inversiones y mercados a nivel global, tales como China, Chile, Corea del Sur, Malasia e India, entre otros.

Similar posición nos otorga el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) que ubica al país, para los años 2001-2006, entre el lugar 30 y el

---

1 Para dar solamente un dato, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estima que el 35% de las enfermedades de los mexicanos tienen su origen en problemas ambientales (ONU. Informe Geo México 2005).



**Cuadro 11.** Competitividad de México 2000-2007

Año	WEF <sup>1</sup>	IMD <sup>2</sup>	IMCO <sup>3</sup>
2000	32	33	
2001	33	36	32
2002	31	43	31
2003	42	53	31
2004	42	56	30
2005	45	56	32
2006	45	45	33
2007	52	47	

1 La muestra de países estudiados varía de un año a otro, pero siempre ha rebasado la cifra de 100.

2 Muestra de 60 países.

3 Muestra de 45 países.

Fuente: Elaborado con base en datos de WEF, Global Competitiveness Report, 2000-2007; IMD, World Competitiveness Yearbook 2000-2007 e IMCO Índice de Competitividad Internacional 2000-2007.

33 de una muestra de 45 países, nuevamente a la zaga de países emergentes como Chile, Corea del Sur y Polonia, entre otros; y de la totalidad de los llamados países ricos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), exceptuando a Turquía.

Es interesante señalar que aunque los 3 organismos utilizan muestras de países de distinto tamaño, así como metodologías e indicadores relativamente distintos, existe una altísima correlación en las 3 mediciones, particularmente entre las mediciones del WEF e IMCO, mayor a 0.90 para algunos años, lo que permite su comparabilidad en muchos aspectos.

La pérdida de competitividad se traduce en menores flujos de inversión extranjera, y dificulta el acceso al mercado internacional de capitales, dando forma a un escenario de menor crecimiento, que a su vez, ofrece pocas oportunidades para el desarrollo de las capacidades de la gente.

Con base en el estado que guarda México con respecto a la variable competitividad, es necesario realizar una seria reflexión sobre lo que se ha hecho y la agenda pendiente que debemos cumplir para superar los rezagos.

De los 12 pilares básicos considerados en el Índice Global de Competitividad (IGC) del WEF, solamente en 2 de ellos estamos entre los primeros 35 lugares: en estabilidad macroeconómica, ocupamos el lugar 35, y en tamaño del mercado estamos en la posición número 13. Sin embargo, en 3 factores fundamentales para garantizar un incremento sostenido del bienestar, nos

**Cuadro 12.** Ranking de México en el Índice Global de Competitividad de acuerdo con los 12 pilares básicos

Requerimientos Básicos	56
— Instituciones	85
— Infraestructura	61
— Estabilidad Macroeconómica	35
— Salud y Educación Primaria	55
Factores que determinan la Eficiencia	50
— Educación superior y capacidad para el trabajo	72
— Eficiencia de los mercados de bienes	61
— Eficiencia de los mercados de trabajo	92
— Madurez del mercado Financiero	67
— Aprendizaje Tecnológico	60
— Tamaño del Mercado	13
Factores de Sofisticación e Innovación	60
— Ambiente de Negocios	54
— Innovación	71

Fuente: World Economic Forum, Global Competitiveness Index 2007-2008.

ubicamos en el último cuarto del ranking mundial ocupando los lugares 71 en Innovación, 72 en Educación Superior y Capacitación y 85 en Instituciones.

Debido a esta situación, el WEF llama la atención sobre los problemas de déficit en desarrollo humano, particularmente los relativos a la formación universitaria, la baja tasa de innovación derivada de la raquítica inversión en Ciencia y Tecnología, así como de las debilidades institucionales por la laxitud de las leyes y las dificultades en su aplicación. Todo lo anterior se expresa en problemas de corrupción que permean todo el tejido social y dificultan reducir los graves niveles de delincuencia e inseguridad típicos de sociedades con esquemas institucionales débiles.

En suma, la caída constante de México en el IGC se debe según el WEF a deficiencias en el funcionamiento de las instituciones que inciden en el predominio de reglas informales y prácticas ilegales como la corrupción, la delincuencia y la inseguridad pública; aspectos todos ellos que enrarecen el ambiente social y económico y se traducen en altos costos de transacción y pérdidas de eficiencia. Todo ello enmarcado en una economía que no ha resuelto problemas estructurales fundamentales, relacionadas con el financiamiento interno del desarrollo, la mejora de la calidad del capital humano,

la investigación en ciencia y tecnología, la modernización de su sistema político y la responsabilidad ambiental.

En el mismo diagnóstico coinciden el IMCO y el IMD. De acuerdo con la clasificación del IMCO, en el 2006 el país no destaca en ninguno de los 10 factores de competitividad que utiliza en sus mediciones, y en ninguno de ellos nos ubicamos entre los primeros 20 países. De hecho, solamente en 3 de ellos aparecemos entre los primeros 30 lugares, esto es, en sectores económicos con potencial (29) relaciones internacionales benignas (30) y macroeconomía estable (30), de un total de 45 países.

**Cuadro 13.** Posición internacional de México en competitividad 2001-2006: Análisis por factor

Factores de Competitividad	2001	2002	2003	2004	2005	2006
— Sectores Económicos con Potencial	25	28	29	28	28	29
— Relaciones Internacionales Benignas	32	26	29	27	26	30
— Gobiernos Eficientes y Eficaces	28	28	31	26	28	32
— Sectores Precursores de Clase Mundial	36	35	33	35	35	34
— Mercado de Factores Eficientes	39	42	38	44	42	35
— Sistema Político Estable y Funcional	26	27	22	27	27	32
— Macroeconomía Estable	31	28	30	28	28	30
— Sociedad Incluyente, Preparada y Sana	34	34	34	34	34	34
— <b>Manejo Sustentable del Medio Ambiente</b>	<b>40</b>	<b>42</b>	<b>41</b>	<b>40</b>	<b>42</b>	<b>40</b>
— Sistema de Derecho Confiable y Objetivo	34	35	35	32	35	33
— Lugar en el Ranking	32	31	31	32	32	33

Fuente: Elaborado con datos del Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO)

Coincidentemente el factor en que estamos en peor posición y en el que no hemos mejorado en los últimos 7 años, es en el manejo sustentable del medio ambiente. Ocupamos la posición número 40 sólo por arriba de Sudáfrica, Turquía, India, Filipinas y Rusia, y muy lejos de los 3 primeros lugares que son Noruega, Colombia y Costa Rica (véase cuadro 14).

La situación ambiental prevaleciente debido a la ausencia de políticas públicas efectivas y al poco compromiso de las empresas y de la sociedad civil, mantienen al país en los últimos lugares del subíndice de manejo sustentable del medio ambiente, con su inevitable impacto en la productividad y competitividad global (véase cuadro 15).

**Cuadro 14.** Aspectos ambientales que sitúan a México en una posición baja (2007)

Aspecto ambiental	Posición
— Elevada tasa de deforestación	41
— Elevada tasa de terrenos áridos y secos	40
— Baja productividad del uso agrícola del agua	38
— Alto porcentaje de terreros con estrés de agua	35
— Alto índice de tragedias ecológicas	37
— Falta de áreas naturales protegidas	36
— Pocas empresas limpias	34

Fuente: IMCO, 2007.

**Cuadro 15.** Ranking de México considerando las variables ambientales del subíndice de manejo sustentable del medio ambiente (2007)

Indicador	Unidad de medida	Fuente	Peso	Ranking
Deforestación	CAGR (costo por agotamiento del recurso) últimos 10 años	Banco Mundial	1.1	41
Terrenos con contaminación ácida	Porcentaje	Stockholm Environment Institute	0.11	36
Áreas naturales protegidas	Km <sup>2</sup> por 100,000 Km <sup>2</sup> y por biodiversidad	ONU	0.45	36
Terrenos áridos y secos	Porcentaje	Banco Mundial	1.1	40
Territorios con estrés de agua	Porcentaje	Universidad de Kassel	0.9	35
Consumo de agua en la producción agrícola	M <sup>3</sup> por Tonelada	FAO	0.45	38
Recarga de los acuíferos	M <sup>3</sup> per cápita/año	World Resource Institute	1.1	22
Emisiones de CO <sub>2</sub>	MM Tonelada por USD (PIB)	Banco Mundial	0.9	22
Proporción de empresas certificadas como «limpias»	Número de empresas certificadas ISO 14001 por millón de PEA	ISO	0.09	34
Energía de fuentes no contaminantes	Porcentaje	Banco Mundial	0.11	33
Tragedias ecológicas por intervención humana	Número de desastres por intervención humana (otros: fuego, transporte, industriales, deslizamientos y otros)	International Disaster Database	0.1	37

Fuente: IMCO, 2007.

Debido a las altas tasas anuales de pérdida de recursos naturales y de degradación de suelos y recursos hídricos, nuestro país se ubica de media tabla hacia abajo en 9 de los 11 indicadores que constituyen el subíndice de manejo sustentable del medio ambiente de acuerdo con el IMCO. Más aún, en 7 de ellos ocupamos los últimos 10 lugares entre 45 países, como se puede observar en el cuadro de arriba.

La situación es francamente dramática en Deforestación (lugar 41), erosión de suelos (lugar 40), ineficiencia en el consumo de agua para uso agrícola (lugar 38) y número de tragedias ecológicas por intervención humana (lugar 37).

En el mismo sentido el WEF, en su Índice de Sustentabilidad Ambiental (ESI), nos ubica en la posición 95 de un total de 146 países evaluados, y prácticamente coincide con el IMCO en el diagnóstico ambiental.

Debe enfatizarse que la miopía de las autoridades y el desinterés de la población en general en el manejo y cuidado del medio ambiente y los recursos naturales son uno de los lastres de la competitividad nacional, y un determinante fundamental en el no ascenso de nuestro país en el índice de competitividad internacional.

El estado de conservación medioambiental y la forma en que utilizamos los principales recursos naturales en su interacción con las actividades de extracción, producción, distribución y consumo, reflejadas en este subíndice son, indudablemente, una condición indispensable para garantizar el crecimiento y el desarrollo sustentable.

Desgraciadamente la lenta y tardía aplicación de políticas para mejorar nuestra relación con el entorno natural han propiciado una grave degradación y pérdida de recursos, que se traducen en altísimos costos sociales y económicos y afectan la salud humana, el desarrollo y competitividad del país y de sus regiones.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Dos preguntas fundamentales debemos tratar de responder si queremos establecer una ruta crítica para salir del atraso en gestión ambiental y competi-

vidad: ¿qué debemos hacer? y ¿qué alternativas de política económica en general y de política ambiental tenemos para resolver los problemas ambientales?

La respuesta es compleja pero pasa necesariamente por la modificación de los patrones de consumo y producción vigentes, característicos de un modelo económico sustentado en la utilización intensiva de recursos naturales y energía, así como en la generación de desechos contaminantes. Huelga decir que ello trastoca el modelo de crecimiento y acumulación vigentes en nuestro país.

Desde nuestra perspectiva las líneas de política que pudieran implementarse para mejorar la gestión ambiental, necesaria para alcanzar mayores estándares de competitividad, son las siguientes:

1. *Aplicación de nuevos instrumentos económicos.* Lo más importante es la modificación de las conductas no sustentables, y para lograrlo se cuenta con una serie de instrumentos económicos, de entre los que destacan los de tipo fiscal (impuestos y subsidios), la creación de mercados y el pago de derechos.

Los instrumentos fiscales tienen la ventaja de generar un dividendo parafiscal al incentivar cambios de conducta en los agentes económicos en dirección de la sustentabilidad. Sobresalen los impuestos al consumo de energía y de combustibles fósiles, al consumo de agua para uso industrial y agrícola, así como los sistemas de depósito-reembolso que han tenido un indiscutible éxito en países como Holanda, Dinamarca, Alemania e Inglaterra.

En los casos en que los subsidios no generen distorsiones en los mercados y contribuyan a mejorar el ambiente, sí deben aplicarse. En este ámbito México no es un ejemplo a seguir, sobre todo por el subsidio que se aplica al consumo de combustibles fósiles (petróleo, diesel y combustóleo) que además de generar competencia desleal y desincentivar la innovación en el área energética, incentiva el consumo masivo de este tipo de combustibles contribuyendo a la generación de gases de efecto invernadero. En este sentido, el país debe propiciar las mejores condiciones para la transición energética hacia fuentes renovables, eliminando los subsidios al consumo de derivados del petróleo y, en todo caso, aplicando impuestos a su consumo, al tiempo que se amplíen las opciones energéticas de fuentes renovables.

2. *Sistemas de auditorías y certificación ambientales.* Se deben promover sistemas voluntarios de auditorías ambientales que tengan como incentivo la

certificación ambiental en todo el universo de empresas, incluyendo por supuesto a las MPyMEs. Las empresas obtendrán beneficios no solo por menores costos sino también en términos de imagen y posicionamiento de mercado; en tanto los consumidores gozarán de una mayor información sobre las empresas ambientalmente responsables.

3. *Creación de mercados ambientales*. Desde la propia autoridad gubernamental se debe promover el crecimiento de mercados ambientales (por ejemplo de cierto tipo de residuos sólidos reutilizables: envases, metales, papel, etc.). Se estima que las posibilidades de crecimiento de este tipo de mercados son de entre un 10 y un 14% anual, y las políticas públicas pueden contribuir para que ese crecimiento se dé, permitiendo generar ofertas y demandas de bienes y servicios ambientales en todo el ciclo del producto.

4. *Fortalecimiento de la normatividad ambiental*. En este campo hay varias reformas por realizar, empezando por la actualización del marco normativo, la inclusión de algunos temas ausentes relacionados con la contaminación ambiental, tanto la industrial como la de algunas actividades de los sectores primario y terciario.

Es necesario también vincular la aplicación de la norma con un esquema de incentivos, para resolver los problemas ya señalados de inadecuación, ineficiencia e incumplimiento.

De igual forma se debe ampliar el cuadro de elementos contaminantes sujetos a la normatividad, como es el caso de los llamados «nuevos contaminantes» y otros como el bióxido de azufre y las partículas de entre 1.0 y 2.5 micrómetros.

5. *Promoción de la ecoeficiencia*. En general, se deben implementar políticas públicas que promuevan la ecoeficiencia, ya que la misma incide positivamente en la productividad de los recursos y hace posible producir con mayor eficiencia, utilizando menos recursos naturales y energía con un alto dividendo en términos de mejora ambiental, calidad de vida y competitividad.

Ahora bien, la posibilidad de reducir los impactos ambientales con los menores costos empresariales no es tarea fácil, y obliga a rediseñar los procesos productivos utilizando menos recursos y reutilizando o comercializando los residuos. Aquí el gobierno puede jugar un importante papel para el cumplimiento de este objetivo, otorgando créditos accesibles e incluso subsidios a aquellas empresas que inviertan en activos ambientales o en investigación

y desarrollo para la mejora ambiental. De igual forma puede incentivar la creación de mercados para la compra y venta de residuos reutilizables, entre otras medidas.

6. *Lo ambiental debe permear al conjunto de políticas económicas.* Queda claro también que lo ambiental debe permear al conjunto de políticas económicas en una relación integral en la que cualquier política tenga su «toque ambiental». Las políticas ambientales deben dejar de ocupar, en todo caso, un lugar complementario o suplementario en el conjunto de las políticas económicas.

7. *Crear consensos para establecer una agenda ambiental y de competitividad.* Se deben crear los consensos necesarios con los distintos actores sociales (empresarios, gobiernos, organizaciones civiles, etc.) para establecer la agenda de políticas, acciones y compromisos en materia ambiental, en la perspectiva de cerrar la brecha que nos separa de las naciones ambientalmente exitosas.

8. *Hay que aprender de los casos de éxito.* Debemos aprender de los casos de éxito en materia ambiental. Los países europeos occidentales y otros, como Polonia y Hungría, constituyen un excelente espacio de aprendizaje para imitar las buenas políticas ambientales y de competitividad.

9. *Fortalecimiento y mejora del marco institucional.* El fortalecimiento y mejora del marco institucional es imprescindible e inaplazable. Tanto el WEF, el IMCO como el IMD coinciden en que debemos mejorar sustancialmente en la aplicación del estado de derecho, tanto en la observancia y respeto a la ley, como en materia de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad. Ello es necesario para reducir la delincuencia, la inseguridad y los altos índices de corrupción que se traducen en pérdidas de eficiencia y altos costos de transacción, mismos que inhiben la inversión e inciden en un menor crecimiento y pérdida de competitividad.

10. *Mayor desarrollo humano.* Los otros pilares básicos para incrementar la competitividad son, como ya lo enfatizamos, la mejora del capital humano, empezando por el fortalecimiento de la formación en todos los niveles, pero muy especialmente de la educación tecnológica y universitaria; así como de la investigación científica y tecnológica, y la infraestructura social y de salud.

11. *Mayor información e indicadores ambientales.* Se debe poner a disposición de las empresas y de la sociedad en general la mayor información am-



biental posible para alimentar la mejor toma de decisiones en la materia, sin necesidad de incurrir en costos adicionales. Al respecto, aunque el INEGI ocupa un lugar de liderazgo en el contexto latinoamericano, debe ampliar su base de indicadores de sustentabilidad así como sus sistemas de acceso a la información.

12. *Trabajar en línea con la convergencia regulatoria.* Debemos trabajar en línea con la convergencia regulatoria en materia ambiental, tanto a nivel regional como global para que la degradación ambiental no se convierta en una potencial fuente de desventajas competitivas.

Finalmente, es preciso insistir en que el objetivo primero debe ser garantizar las mejores condiciones de vida de los que estamos aquí, pero también de los que no han llegado, lo que conduce a poner en el centro del debate sobre competitividad al ser humano en todas sus dimensiones, no solamente como ente económico. Partiendo de este principio rector, reconoceremos la necesidad de realizar las mayores inversiones de creatividad, ingenio y voluntad para generar las mejores condiciones de vida, sustentadas en una relación intergeneracional entre sujetos.

## BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2007). *Productividad y Competitividad en México, 1993-2006*.
- ESCOBAR DELGADILLO, Jessica Lorena. El desarrollo sustentable en México (1980-2007). *Revista Digital Universitaria*, núm. 3, 10 de Marzo de 2007
- ESTY, Daniel C. y Michael E. Porter (2004). *Ranking National Environmental Regulation and Performance: a Leading Indicator of Future Competitiveness?* Institute for Strategy and Competitiveness.
- GIRSA (Grupo de Investigación en Responsabilidad Social Ambiental). Medio ambiente factor de competitividad. Cuadernos latinoamericanos de administración, vol. II, núm. 3, Julio-Diciembre de 2006, Universidad del Bosque Bogota Colombia, en [www.unbosque.edu.co/facultades/administracion/resvista/vol2no3/medioambiente.pdf](http://www.unbosque.edu.co/facultades/administracion/resvista/vol2no3/medioambiente.pdf). Consulta 30/06/08.

- GONZÁLEZ LÜTZENKIRCHEN, Ana Karina. Notas generales sobre competitividad y medio ambiente en el contexto del mercado internacional 2001. [www.gemi.org.mx](http://www.gemi.org.mx). Consulta 10/06/08.
- INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD A. C. (IMCO). Políticas de competitividad en México, fundación mexicana para la salud, marzo 2007.
- . Índice de Competitividad Internacional 2001-2006, en <http://imco.org.mx/imco/docbase/archivos>. Consulta 07/06/2008.
- Institute for Operations Research and the Management Sciences (INFORMS). [www.informs.org](http://www.informs.org)
- IZAGUIRRE, J., U. Tamayo y A. Vicente (2005). Medio ambiente y competitividad ¿Obstáculo u oportunidad?: una aproximación a partir de la evidencia empírica AEDEM 2005, en [www.dialnet.unirioja.es/servlet/fichero\\_articulo](http://www.dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo). Consulta 07/07/2008.
- DOMÍNGUEZ VILLALOBOS, Lilia y Flor Brown-Grossman (2007). «El gasto ambiental: diagnósticos y reflexiones de política», en José Luis Calva (coord.). *Sustentabilidad y desarrollo ambiental*, Agenda para el desarrollo vol. 14, México: Porrúa.
- MARTÍNEZ ALIER, Joan y Jordi Roca Jusmet (2000). *Economía Ecológica y Política Ambiental*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MEDINA-ROSS, Verónica María (2005). «Los negocios y el ambiente: una relación cambiante», en Alfonso Mercado García y Ismael Aguilar Barajas (ed.). *Sustentabilidad ambiental en la industria: conceptos, tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. México: Colegio de México - Tecnológico de Monterrey.
- MERCADO GARCÍA, Alfonso y María de Lourdes Blanco Orozco (2005). «¿Exigencia gubernamental y responsabilidad corporativa? Un estudio sobre las normas ecológicas aplicables a la industria mexicana», en Alfonso Mercado García y Ismael Aguilar Barajas (ed.). *Sustentabilidad ambiental en la industria: conceptos, tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. México: Colegio de México - Tecnológico de Monterrey.
- NADAL, Alejandro (2007). «Medio ambiente y desarrollo sustentable en México», en José Luis Calva (coord.). *Sustentabilidad y Desarrollo Ambiental*, Agenda para el desarrollo, vol. 14. México: Porrúa.

- PROVENCIO, Enrique (2007). Propuestas para la mejor integración económico-ambiental, en José Luis Calva (coord.). *Sustentabilidad y desarrollo ambiental, Agenda para el desarrollo*, vol. 14. México: Porrúa.
- SANDOVAL CABRERA, Pablo. «Análisis comparativo de la fiscalidad ambiental en México y en Europa: opciones de cooperación en el marco del Acuerdo de Asociación Económica». *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 2, núm. 1, Enero-Junio de 2008. En [www.urjc.es/ceib/investigación/reib/reib\\_03.html](http://www.urjc.es/ceib/investigación/reib/reib_03.html).
- SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA. Indicadores Básicos del Desempeño Ambiental de México 2005, en [http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/indicadores04/06\\_biodiversidad/ficha\\_6\\_3\\_9.shtml](http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/indicadores04/06_biodiversidad/ficha_6_3_9.shtml). Consulta 29/06/08.
- WORLD ECONOMIC FORUM. The Global competitiveness Index: Measuring the Productive Potential of Nations. World Economic Forum.

## VIII. Limitaciones de la reforma energética en México

Pablo Alberto Pineda Ortega

### INTRODUCCIÓN

El sector de hidrocarburos deberá garantizar que se suministre a la economía el petróleo crudo, el gas natural y los productos derivados que requiere el país, a precios competitivos, minimizando el impacto al medio ambiente y con estándares de calidad internacionales (PND: 39).

Desde hace varias décadas, muy señaladamente desde la segunda mitad de los años setenta, el sector petrolero en México ha venido jugando un rol sustancial para el estado por la importancia que representan los ingresos que le reporta PEMEX al fisco. Debido a la muy raquítica recaudación fiscal que tiene el país como proporción del producto total, que ha venido fluctuando entre 10 y 12 puntos —la más baja de entre los países con un ingreso per cápita similar al de México— sus distintos gobiernos habían podido obviar la necesidad de una reforma fiscal de gran aliento al disponer de los cuantiosos recursos que les ofrece la renta petrolera.<sup>1</sup>

Estos recursos le han significado al gobierno un porcentaje de sus ingresos totales que ha fluctuado entre el 36 y 43% en los últimos años y que, en consecuencia, se han constituido en una participación vital para su gasto así como para su viabilidad financiera en los próximos años. Asimismo, las ventas petroleras al exterior la han permitido al país apuntalar sus reservas inter-

---

<sup>1</sup> A diciembre de 2007 el gobierno (Criterios, 2007: 51) estimaba que para tal año el fisco hubiese recaudado como proporción del PIB 23.8 puntos, de los cuales 8.8 proviniesen del petróleo. Del 15.0 restante sólo 10.3 corresponden a ingresos tributarios.

nacionales y otorgarle certidumbre a la paridad cambiaria y a la política sobre el ramo.<sup>2</sup>

Sin embargo, ese importante papel se ha venido poniendo en riesgo al tiempo que no se vislumbra una reforma fiscal realmente importante, pues si bien se aprobó de manera reciente una modesta reforma tributaria, el incremento de ingresos fiscales que podrá significar en los años por venir no rebasa los tres puntos porcentuales del producto, monto del todo insuficiente para sustituir los cuantiosos recursos que hoy el fisco recauda de la fuente petrolera.

El riesgo deriva de manera central del agotamiento de los yacimientos tradicionales de los que PEMEX había extraído la mayor cantidad del petróleo a muy reducidos costos (Cantarel, especialmente), yacimientos que no se han podido sustituir lo que, en consecuencia, ha implicado una sostenida reducción de las reservas probadas.

Aunado a lo anterior, la empresa enfrenta otra serie de obstáculos de importancia creciente, referentes a los ámbitos operativo, tecnológico, financiero y de capacidad de ejecución, y que han significado que de ser la sexta firma más importante del mundo en el sector en el 2000, pasara al noveno lugar en el 2004 y ya en el 2007 se encontrase en el onceavo puesto. Este creciente deterioro obligó al actual gobierno a formular una iniciativa de reforma al sector que buscaba subsanar las deficiencias con las que viene operando PEMEX, mismas que vale la pena estudiar con detenimiento.

En ese orden de ideas, el ensayo analiza en la siguiente sección el entorno general de la empresa según sus distintos ámbitos de negocios, para focalizarse en el tercer apartado en los aspectos nodales de su problemática, refiriendo cada una de sus filiales. En la cuarta sección se presenta la reforma propuesta por el ejecutivo, analizada a la luz de la problemática referida en el punto previo, para estudiar en la quinta parte los aspectos más relevantes de la versión final que fue aprobada por el Congreso. En la última sección, de conclusiones, se presenta un balance de la misma evaluándose sus puntos más relevantes.

Finalmente, debe advertirse que por la amplitud de la reforma no es posible revisar aquí todos sus importantes apartados, concretándose así a los

---

2 En el 2007 las exportaciones de la paraestatal representaron el 15% de los ingresos de la cuenta corriente (Diagnóstico, 2008: 4).

relacionados con los aspectos operativos y financieros. De los puntos relevantes de la Reforma que no fue posible revisar en este trabajo, destacan el relativo al medio ambiente y el del papel del sindicato, entre otros.

### DIAGNÓSTICO GENERAL<sup>3</sup>

Los raquíticos ingresos fiscales del país, que obligan a la enorme sangría de PEMEX de 8.8 puntos del PIB en 2007, se aprecian desde una perspectiva comparada en el cuadro 1. No obstante, el nivel de desarrollo similar entre los países citados en tal cuadro y a pesar de que sus ingresos per cápita también son similares, México presenta un muy lamentable esfuerzo tributario que, en consecuencia, obliga a una política absurdamente confiscatoria de la paraestatal.

En el cuadro se muestra que el rezago mexicano es notable en materia de impuestos directos pero es aún mayor en los indirectos<sup>4</sup> a donde, a diferencia

**Cuadro 1.** Ingresos fiscales en países selectos de América Latina, 2006. % del PIB

	México	Argentina	Brasil	Chile
— Ingresos tributarios, total	9.59	12.99	16.21	16.26
— Directos	5.09	5.20	9.23	6.98
— Indirectos	4.50	7.79	6.98	9.28
— Otros impuestos	0.13	0.21	0.01	0.77
— Contribuciones sociales	1.27	3.79	7.53	1.35
Total	10.87	16.77	23.73	17.61

Fuente: CEPAL. Ingresos fiscales en los países latinoamericanos.

- 3 Como se precisa en distintas partes del texto, la principal fuente de este apartado es el documento «Diagnóstico...» dado a conocer en marzo de 2008. La revista *Proceso* (núm. 1643: 31) señala que dos meses antes, en enero, «...la Coordinación de Asesores de Pemex-Refinación ordenó que se colocara bajo reserva un expediente llamado *Autoevaluación del organismo*». Por su carácter reservado, podría suponerse que tal documento presenta una visión autocrítica más completa que el Diagnóstico, y que sin embargo, no se podrá conocer sino hasta dentro de 5 años.
- 4 En efecto, si bien la diferencia entre los casos más extremos de lo recaudado en impuestos directos, la existente entre Brasil y México, es de 1.8 veces, la diferencia más grande en materia de impuestos indirectos es aún mayor: Chile recauda hasta 2.1 veces lo recaudado por México.

de los otros países, se mantienen sensibles exenciones con una señalada pretensión progresista que, a la postre y por las distorsiones que se alientan, terminan generando un efecto regresivo, en tanto que la estrechez de los ingresos fiscales se expresa en la exigüidad del gasto social; como más de una vez se ha dicho de las políticas tributarias sin suficiente sustento empírico, el camino del infierno está empedrado de buenas intenciones.

En el marco de estas *petrolizadas* finanzas públicas, PEMEX opera como una empresa integrada con participación en toda la cadena de valor del sector petrolero, y en la primera mitad de los noventa reformó su estructura constituyendo subsidiarias que atienden los distintos segmentos de tal cadena, a saber, PEMEX Exploración y Producción, PEMEX Refinación, PEMEX Gas y Petroquímica Básica, y finalmente PEMEX Petroquímica. La propia empresa ha señalado que esta estructura de entidades separadas:

... facilita el seguimiento al desempeño financiero, la administración de activos —asociada a las líneas de negocios específicos— y permite que los organismos tengan incentivos para mejorar sus resultados operativos y financieros individuales.<sup>5</sup>

En lo sustantivo, se puede analizar al conjunto de la empresa a partir de los dos grandes momentos de la cadena de valor: crudo y gas (y sus reservas), así como su transformación industrial.

Aunque en 2007 la producción de crudo de la empresa alcanzó los 3,082 miles de barriles diarios, el volumen de procesamiento del mismo en sus refinerías fue bastante inferior, de sólo 1,269 miles de barriles diarios, colocándose en el tercer lugar mundial con base en el primer rubro, pero en el treceavo con respecto al procesamiento (comparada a nivel de países, los lugares son el 6 y 19, respectivamente).<sup>6</sup> Por lo que va a la producción de gas su lugar mundial es el catorce y en cuanto a su capacidad de refinación se coloca en el lugar número quince (Diagnóstico, 2008: 5). Si bien se ha venido incre-

5 Diagnóstico, 2008: 109. Asimismo, se afirma que esta estructura desalienta los subsidios cruzados entre líneas de negocios y ayuda a transparentar los precios interorganismos.

6 Este dato es relevante pues a diferencia de México, en la mayoría de los países no solo opera una empresa petrolera.

mentando la producción de gas, la de crudo se ha estado reduciendo desde 2005 a un ritmo tal que no se ve compensada, en términos de renta petrolera, por el crecimiento en el gas. Como ya se señaló, el gobierno contemplaba al final de 2007 que sus ingresos por petróleo equivaliesen al 8.8% del PIB para tal año, esto es, 36.9% del total de sus ingresos presupuestarios. A la postre, la sostenida alza del precio del barril ha significado que esta participación haya sido aun mayor, si bien ya para el final del 2008 hubo una importante caída que no alcanzó a poner en riesgo el equilibrio fiscal.<sup>7</sup>

### Crudo y Gas

A partir del 2004, año en que se alcanzó la producción más elevada del crudo con 3,383 miles de barriles diarios, ha comenzado el declive que hoy significa ya una caída de más de 300 mil barriles diarios. Esta trayectoria se explica por la caída que presenta la producción del yacimiento super gigante de Cantarell en el golfo de México, que de entre 2006 y 2007 ha descendido un 15% (Diagnóstico, 2008: 8). A diferencia de México en los años recientes, Brasil mantiene un sostenido crecimiento en su producción de crudo: de estar produciendo 1,700 miles de barriles diarios en 2003, ya para el 2007 produjo 2,100 miles de barriles (Petroleum Intelligence).

Al tiempo que se viene restringiendo la producción de petróleo, se ha reducido también su exportación, de manera que los 1,686 mil barriles exportados diariamente en 2007 ya representaron una disminución de casi el 10% del máximo alcanzado en el 2004. Sin embargo, la sostenida elevación de su precio a lo largo de la mayor parte de 2008 (de 10.18 dólares en 1998 a más de 120 en julio de 2008, para luego bajar a menos de 40 en octubre del mismo año) ha significado que los ingresos públicos por este concepto no se hubiesen contraído.

La producción de gas, por su parte, ha seguido un derrotero distinto, al grado de que ésta se incrementó un 29% entre 2000 y 2007 (de 4,679 millo-

---

7 De entre los factores estructurales que explican el sostenido crecimiento del precio del crudo destaca el crecimiento económico de los principales países consumidores, previéndose que el mayor incremento de su consumo se presente en China, Estados Unidos y el Medio Oriente. De entre los factores coyunturales destaca la inestabilidad política y social de Nigeria, Irán e Irak (Criterios, 2007: 18).



nes de pies cúbicos diarios se pasó a 6,058 millones). En este importante incremento destaca el papel que ha jugado la utilización de los contratos con terceros, pues a través de ellos los costos de perforación se han reducido al disminuir el tiempo en que ésta se realiza. En la actualidad, mediante esta modalidad ya se genera el 13% de la producción total, pero las limitaciones del marco legal en la materia le restaban flexibilidad a los contratos y encarecían los costos de este mecanismo.<sup>8</sup> En todo caso, el crecimiento en la producción de gas no ha podido satisfacer la demanda interna y se prevé que continúen las importaciones.

*Reservas.* Para preservar la seguridad energética del país es necesario que, mientras no se desarrollen fuentes viables alternativas de energía, se mantenga una tasa de restitución de petróleo consumido con base en los parámetros internacionales. Sin embargo, PEMEX no ha conseguido resarcir las reservas agotadas y la consecuente declinación se puede apreciar en la gráfica 2 que registra la evolución de las reservas probadas; al decir de PEMEX (Diagnóstico) al ritmo de explotación que hoy se mantiene las reservas terminarían agotándose en poco más de 9 años, mientras que Petrobras, por ejemplo, ya tiene reservas para poco menos de 17 años (Petroleum Intelligence).

Lo anterior se explica por los muy insuficientes esfuerzos de exploración que sólo han permitido restituciones en porcentajes limitados a la luz de otras experiencias nacionales. Considérese como referencia que en el lustro pasado las empresas petroleras en el mundo han mostrado en promedio una tasa de restitución de reservas del 100% mientras que PEMEX sólo ha alcanzado la mitad de ese ritmo.<sup>9</sup> Hoy día, de entre las principales empresas estatales en el sector, PEMEX presenta la más baja relación de reservas probadas a producción (Diagnóstico, 2008: 6).

---

8 En entrevista de radio el Director de Pemex Exploración y Producción señalaba que el problema estriba en que la Ley de Obras Públicas no permite que se realicen contratos con empresas perforadoras en que se deje abierto el monto del contrato, lo que sería idóneo debido a la incertidumbre sobre el nivel de perforación que se habrá de requerir. También, la ley prohibía contratos de incentivos a través de los cuales es posible pagarle más a la empresa perforadora si termina antes.

9 Petroleum Intelligence Unit reporta que el Índice de Reposición de Reservas de Petrobras en 2007 fue de 123.6%.

El problema se vuelve aún más grave porque las crecientes dificultades en la exploración y explotación implican periodos más largos de maduración de los proyectos, lo que obliga a realizar a la mayor brevedad nuevos esfuerzos en la materia.

### **Transformación Industrial**

Si el escenario descrito para la producción del crudo no es positivo, tampoco lo es para su transformación. Los planos involucrados son el de refinación para la generación de gasolina y diesel, principalmente, el sector del gas y el campo de la petroquímica.

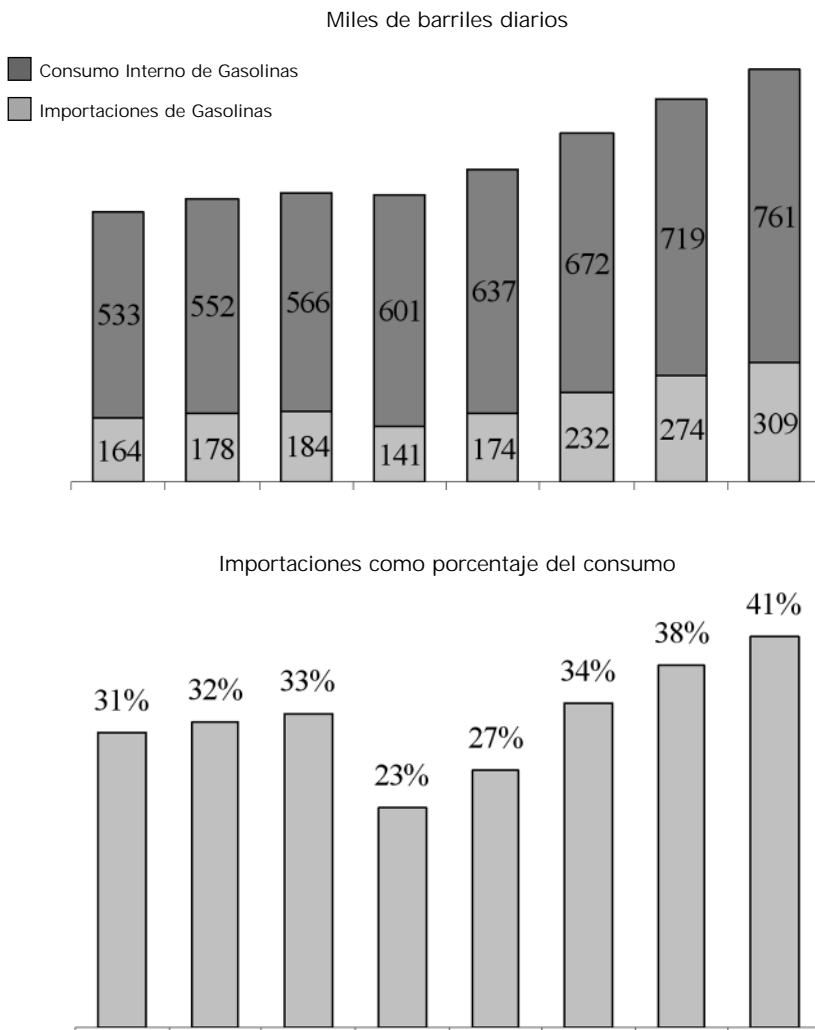
En la actualidad PEMEX dispone de 6 refinerías y desde 1979 no se ha construido ninguna en México, si bien en octubre de 2008 se anunció la construcción de una más que, eventualmente, comenzará en 2010. Ya antes se dijo que en capacidad de procesamiento del crudo México ocupa el treceavo lugar, no obstante, ocupa el tercero en producción, pudiendo procesar sólo 1,500 miles de barriles diarios, bastante menor que su capacidad de extracción de crudo. Nótese por ejemplo que en la actualidad países latinoamericanos como Venezuela y Brasil ocupan, respectivamente, los lugares 5 y 11 en materia de refinación, con capacidad de 3,100 miles y 2,100 miles de barriles (Petroleum Intelligence).

PEMEX ha señalado que debido a la necesidad de abrir mercado para su crudo pesado y de incrementar su capacidad de refinación, así como debido a las restricciones legales para realizar coinversiones en territorio nacional, se construyó en 1993 la última refinería, pero en el estado norteamericano de Texas y en asociación con la firma Shell (Diagnóstico, 2008: 16). Esta refinería opera con los más altos estándares de productividad que las establecidas en México y que le reditúan importantes ingresos a PEMEX (mil millones de dólares anuales), si bien los impuestos generados y las fuentes de empleo creadas se quedan fuera del país.

No obstante, que las refinerías dentro del territorio nacional se han venido reconfigurando para tratar los nuevos tipos de crudo (ya se dijo que a diferencia del pasado reciente ahora la producción es mayoritariamente de crudo pesado), el incremento en la capacidad de procesamiento ha sido menor que el de la demanda y por ello viene creciendo la proporción de petro-

líferos importados (gasolina, diesel, turbosina y combustóleo) dentro del total. En el caso de la gasolina los datos se presentan en la gráfica 1 en donde se destaca que ya para el 2007 las importaciones ascendieron al 41% del consumo interno total, proporción similar a la habida en 2008.

**Gráfica 1.** Consumo e importaciones de gasolinas



Fuente: Gráfica 2.4.3. Diagnóstico Situación Pemex.

Si se considera la previsible evolución de la demanda para los próximos 20 años se deberían estar construyendo nuevas refinerías a un ritmo de una cada 3 o 4 años, esto tan sólo para atender al mercado interno si bien se podría incursionar también en los mercados internacionales.

En lo que concierne al sector del gas, la cantidad que PEMEX Gas y Petroquímica Básica recibió al cierre del 2007 (4,288 millones de pies cúbicos diarios) fue un 27% superior al de 2000, con lo que se incrementó en consecuencia la producción de gas natural (el que se obtiene de los centros procesadores) hasta alcanzar 3,546 millones de pies cúbicos diarios. No obstante ello, en ese mismo año las importaciones de gas natural representaron el 22.9% del consumo interno total, y la factura de estas importaciones se ha multiplicado por ocho de 1995 al 2007.

En ese contexto, la capacidad instalada del sistema de distribución mediante ductos está alcanzando su límite y, más en general, se encuentran importantes insuficiencias en el campo de la infraestructura y distribución del gas. Baste señalar que mientras México cuenta con 14,032 km de oleoductos, Brasil ya tiene 23,142 km (Petroleum Intelligence).

Finalmente, en el campo de la petroquímica las ventas de la producción propia de PEMEX en el 2007 ya significaron una contracción de 1.8 millones de toneladas de las realizadas en 1998 (reducción del 31.5%). En este marco, si se considera que por disposición constitucional los particulares no pueden participar en la producción de petroquímica básica, sino sólo en la secundaria, se entiende por qué México enfrenta, a diferencia de la experiencia mundial, una cadena productiva desintegrada en la que por insuficiencia de la producción de los básicos, no se alientan las inversiones en los secundarios. En breve, PEMEX ha sido incapaz de garantizar el suministro de petroquímicos básicos lo que impide el desarrollo de una sólida industria petroquímica secundaria, lo que se viene paliando de manera parcial con una creciente importación de tales petroquímicos, con indeseadas consecuencias en la balanza comercial.<sup>10</sup>

Una solución si bien provisional e incompleta al problema, ha consistido en la instrumentación de un esquema en el que a través del contrato respec-

10 Las importaciones de petroquímicos en el 2000 ascendieron a sólo 77.3 miles de millones de pesos, mientras que ya para el 2006 saltaron a 176.8 miles de millones.

tivo se le otorga certidumbre al inversionista para asegurar el suministro de etano y gasolinas a precios competitivos para los siguientes 15 años.

### DEBILIDADES Y RIESGOS DE LA OPERACIÓN ACTUAL EN LA EMPRESA

En el apartado anterior se describe de manera general el estado que presenta la producción y suministro del crudo, los combustibles y la petroquímica en México a consecuencia de las deficiencias y limitaciones de la operación de PEMEX, a partir de lo cual ahora se analizan los aspectos centrales de tales deficiencias. De las mismas se puede desprender la estrategia para enfrentarlas y en ese tenor en el cuarto apartado se estudia la racionalidad de la reforma propuesta por el Ejecutivo. No se prejuzga, sin embargo, que ésta hubiese sido la mejor alternativa si bien sí se utiliza como referente para analizar la versión final de la reforma tal y como fue aprobada por el Congreso.

La exposición se centra en los riesgos y debilidades que enfrentan cada una de las subsidiarias en sus respectivos marcos de operación.

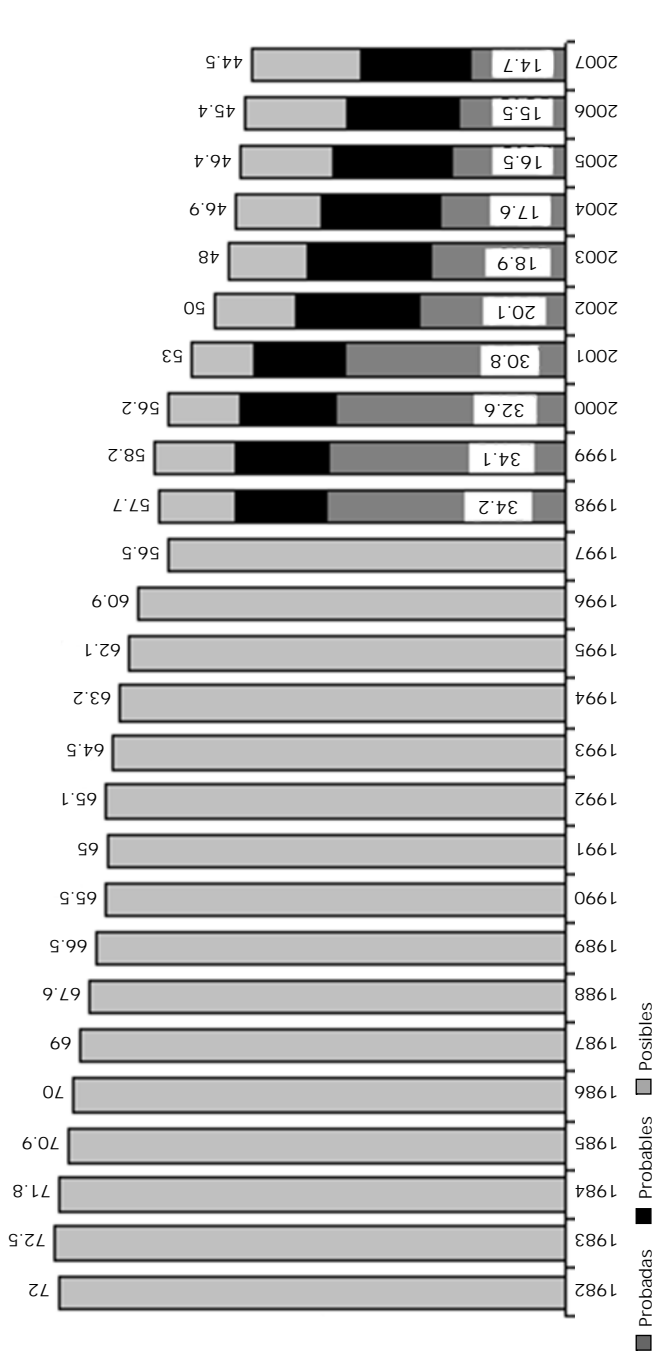
### PEMEX Exploración y Producción

Mediante la actividad extractiva (exploración y producción de hidrocarburos) de esta subsidiaria se explota un recurso no renovable de primera importancia para la economía del país. La actividad se basa en la identificación de un *recurso potencial* que, una vez descubierto, se conoce como *reserva*. Específicamente, se habla de *reservas* cuando se han perforado *pozos exploratorios*<sup>11</sup> y se identifican yacimientos; según su nivel de certidumbre las reservas pueden ser *probadas*, *probables* o *posibles*.

La baja incorporación de reservas en México ha hecho que éstas vengán disminuyendo de manera sostenida desde los años ochenta, y ya antes se dijo que debido a ello ahora sólo se cuenta con reservas probadas para poco más

11 «Los pozos exploratorios son aquéllos que son perforados con el propósito de obtener información detallada de las características de un yacimiento para determinar si contienen hidrocarburos económicamente recuperables» (Diagnóstico, 2008: 34).

**Gráfica 2.** Evolución de reservas de hidrocarburos (1982-2007)\*  
(Miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente)



\* En 1998 Pemex adoptó la metodología y criterios aprobados por la Society of Petroleum Engineers en el World Petroleum Congress. En 2002, PEMEX adoptó los criterios de la Securities and Exchange Commission de los Estados Unidos de América (SEC) para la definición de reservas probadas y su estimación se aplicó de manera retroactiva desde 1998. Cabe mencionar que la aplicación de estos criterios no modificó la estimación de la reserva total o 3P, sino que sólo modificó su composición, disminuyendo las reservas probadas y aumentando las reservas probables y posibles.  
Fuente: Gráfica 3.1.1 Diagnóstico de PEMEX.

de nueve años. La gráfica 2 presenta esta información e incluye la distinción entre los tres tipos de reservas citados.

Debe destacarse que esta caída se explica fundamentalmente por el deterioro del yacimiento super gigante Cantarell, que al paso de estos años no se ha podido sustituir; de haber alcanzado una participación dentro del total de la producción del 63% en el 2004, ya para el 2007 sólo representaba el 49%. Debido a ello cada vez es más claro que las opciones probables de explotación son campos relativamente pequeños y dispersos, que necesariamente implican un encarecimiento de los costos de extracción y distribución; más aún, en este momento la producción de ambos, crudo y gas, ya se realiza en campos que habiendo alcanzado su etapa de madurez ya iniciaron su periodo de declinación: «el 92% de la producción proviene de campos en franca declinación, o que iniciarán su declinación en poco tiempo...».<sup>12</sup> Nótese particularmente en el cuadro 2 y en la gráfica 3 las implicaciones de esta evolución vistos en la perspectiva de los próximos años.

La gráfica ilustra los niveles de producción estimada hasta el 2020 y muestra, a partir de los montos de producción actual y su previsible evolución futura, cuál sería el deterioro si no se encuentran y explotan yacimientos que sustituyan a los actuales en declinación. Específicamente, el cuadro precisa el crecimiento del déficit que se podría alcanzar en la producción en los años por venir: 777 miles de barriles por día en el 2012 y 1,797 miles en el 2021.

Por lo que respecta a este escenario, la empresa ha delineado cuatro regiones en las que se estarían emprendiendo actividades de exploración y producción complementarias a las ya existentes. Estas regiones son las cuencas del sureste, los campos abandonados, Chicontepec y las aguas profundas del golfo de México, de los cuales se presenta a continuación su estado actual y perspectivas.<sup>13</sup>

*Cuencas del Sureste.* Se trata de una región en la que ya PEMEX ha realizado importantes extracciones por lo que no se prevé que se obtenga una produc-

12 Diagnóstico, 2008: 41. Considérese adicionalmente que los campos en declinación son muy grandes en tanto que los campos en desarrollo no tienen estas dimensiones, además de ser poco productivos.

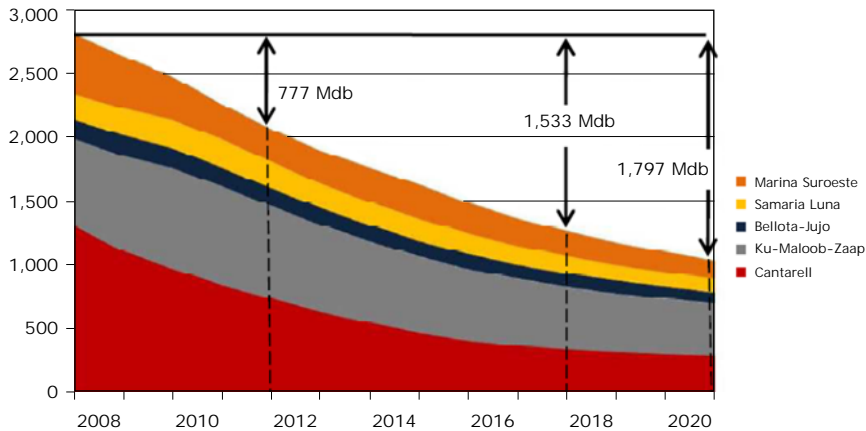
13 La descripción general de estas zonas se presenta en el Diagnóstico, p. 50 y ss, de donde sólo se destaca la información más relevante.

**Cuadro 2.** Déficit en la producción del crudo con respecto a 2008  
(Miles de barriles por día)

Activo	2012	2018	2021
— Cantarell	565	964	1,010
— Ku-Maloob-Zaap	—	189	295
— Resto de campos	212	380	492
Total	777	1,533	1,797

Fuente: Cuadro 3.1.13 Diagnóstico.

**Gráfica 3.** Producción de crudo estimada de principales activos, 2008-2021  
(Miles de barriles por día)



Fuente: Diagnóstico de PEMEX.

ción significativa. Adicionalmente y como no se esperan encontrar aquí yacimientos gigantes, los costos de producción serán superiores a los habidos hasta ahora. Con base en lo anterior se prevé producir alrededor de 700 mil barriles diarios para el 2021.

*Campos abandonados.* Implica la reactivación de campos en los que no se espera encontrar yacimientos de importancia, por lo que sólo se trata de una estrategia para maximizar la recuperación de crudo. Las posibilidades de producción rondan en los 23 mil barriles diarios para el 2021.



*Chicontepec.* Es una región con bajo contenido de hidrocarburos si bien se espera que con un esfuerzo importante se logren producir 600 mil barriles diarios para el citado año. Por sus características, esta región implica elevados costos y la disposición de nuevas tecnologías, así como una cantidad de perforaciones bastante superior al mantenido hasta ahora: alrededor de mil pozos por año, lo que equivale a 1.5 veces la totalidad de los pozos perforados en 2007.

*Aguas profundas.* Se trata de campos con enorme potencial, pero que implican la adquisición de conocimiento para la administración y aplicación de nuevas tecnologías y, sobre todo, para su explotación se requiere elevar varias veces la actual capacidad de ejecución de la empresa. Baste decir que en los últimos años PEMEX sólo ha perforado poco más de un pozo en promedio por año, mientras que en la parte del golfo perteneciente a Estados Unidos se vienen perforando 167 pozos por año en promedio. De atenderse los enormes requerimientos de inversión, se prevé que esta región genere 600 mil barriles al día para el citado año.

Nótese como la sumatoria que se tiene de esta prospectiva, 1,923 miles de barriles por día, apenas supera el déficit que se tendría en 2021 (véase cuadro 2) si no se explotan los yacimientos recién referidos. De manera particular destacan las dos últimas fuentes no sólo por los elevados montos de producción que se podrían alcanzar sino también, y de manera muy señalada, por las complicaciones que acarrea su explotación, según se analiza más adelante.

### PEMEX Refinación

A lo largo de la cadena de valor, después de su extracción los hidrocarburos sufren un proceso de transformación, denominado *refinación*, mediante el cual el petróleo crudo se convierte en petrolíferos de alto valor (gasolina, diesel y turbosina), y en residuales, que son productos de bajo valor tales como el combustóleo (Diagnóstico: 77).

El proceso se realiza en refinerías de cada vez más avanzada y compleja tecnología y con instalaciones de gran escala cuyos costos de inversión se vuelven, por ello, muy significativos (no menos de siete mil millones de dóla-

res para una refinería de escala competitiva, esto es, de 275 mil barriles diarios de procesamiento).<sup>14</sup> La tecnología para el ramo se encuentra disponible en el mercado y, en general, las empresas que operan en el sector tienen costos similares, por lo que existe un mercado competitivo de escala mundial.

En esta etapa de la cadena de valor la industria enfrenta el reto de alcanzar mayor calidad en sus productos debido fundamentalmente a requerimientos ambientales, y necesita emprender las debidas reconversiones de su infraestructura para tratar hidrocarburos de distintas calidades según se incursiona en nuevos yacimientos. Asimismo, se ha generado una redefinición de los mercados energéticos debido al desarrollo de biocombustibles que, previsiblemente, incrementarán su participación de mercado en el mediano plazo, si bien no de manera importante.

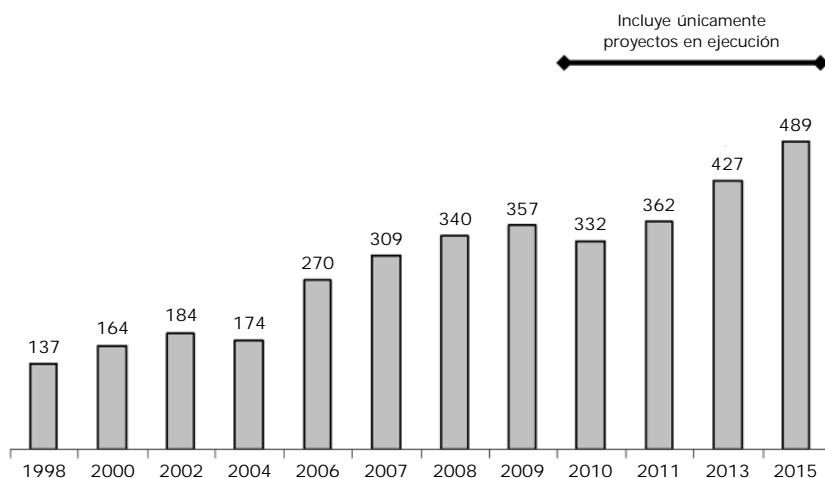
En ese escenario PEMEX Refinación tiene una importante presencia en la economía del país pues no sólo opera en la refinación del crudo sino que también participa en el transporte, distribución, almacenamiento y comercialización de los petrolíferos, para lo cual cuenta con infraestructura a lo largo del país.

Esta filial, como la primera citada, también enfrenta importantes carencias y deficiencias al grado de que en la actualidad del total de la gasolina que se consume en el país el 41% es importada; esta tendencia, como se aprecia en la gráfica 4, se irá agravando en función de una creciente demanda en el futuro próximo.<sup>15</sup> De hecho, esta circunstancia ha significado que el monto de las importaciones de gasolina en términos de dólares pasara de 1,062 millones en 1998 a 10,052 millones en 2007, esto es, un incremento de más de 9 veces en tan sólo 9 años.

El hecho mismo de que las nuevas extracciones de hidrocarburos impliquen diferentes tipos de crudos (ahora mayormente pesados) impone la conversión de las refinerías, y al ritmo actual sólo estarán reconvertidas la mitad de las mismas en 2009. Estas acciones, como ya antes se mencionó, se vuelven apremiantes asimismo por los nuevos requerimientos de la normatividad

14 El costo total de la construcción de la nueva refinería será bastante superior, según se ha anunciado.

15 Durante la última década los incrementos en la demanda de los combustóleos fue la siguiente: de las gasolinas el 52%, de la de diesel 37% y de la de turbosina 44% (Diagnóstico: 81). No obstante lo anterior, desde 1979 no se ha construido otra refinería dentro del país.

**Gráfica 4.** Evolución y pronóstico de las importaciones de gasolinas (Mbd)

Fuente: Gráfica 3.2.4. Diagnóstico de PEMEX.

ambiental que, de manera particular, exige reducir el contenido de azufre en las gasolinas. Finalmente, pero no menos importante, las conversiones de las refinerías son una prioridad por la ingente necesidad de mejorar el pobre desempeño operativo que éstas vienen mostrando, y que se hace extensivo al resto de las actividades de esta filial.<sup>16</sup>

Por lo que respecta a la infraestructura de almacenamiento, transporte y distribución, es obvio que para las dimensiones y actividad económica del país ya resulta insuficiente, y particularmente existe un rezago en el área de transporte y distribución, que habida cuenta de los enormes montos de importaciones actuales y previsibles, se presentan riesgosos niveles de saturación en transportación por ductos y marítimos. En el caso de los ductos sus condiciones ya son deficientes, con lo que se incrementan los riesgos de fugas y percances mayores. Más aún, en el área de mantenimiento la propia empresa afirma que en este momento es más reactivo que planificado por la carencia de recursos y diagnósticos integrales. La capacidad de almace-

16 «Aunque los márgenes de refinación son positivos, existe un potencial importante de captura de valor asociado al cierre de brechas operativas y a la incorporación de infraestructura de alta conversión» (Diagnóstico: 85). Un mejor desempeño operativo, también, permitiría obtener una mayor proporción de productos de alto valor agregado por barril de crudo.

miento y distribución no es mejor y todo lo anterior, finalmente, se expresa en costos operativos mayores (considérese que la transportación de petróleo en vehículos puede ser 15 veces más cara que por ductos) y le resta flexibilidad a la actividad.

En breve, se afirma que los retos en esta materia se pueden sintetizar en cuatro líneas de acción, y que por la premura que implican debido a los rezagos acumulados, debieran atenderse de manera simultánea. En este sentido, uno de los principales problemas tiene que ver con la capacidad de ejecución de la empresa. Las líneas son las siguientes (Diagnóstico: 87 y ss):

- a) Incremento de la capacidad de importación y fortalecimiento de la infraestructura de almacenamiento y distribución.
- b) Reconfiguración de las refinerías faltantes.
- c) Construcción de nuevas refinerías.
- d) Construcción de la infraestructura necesaria para atender los requerimientos ambientales.

### PEMEX Gas y Petroquímica Básica

Tanto para actividades domésticas como para las industriales el abasto del gas es fundamental, y esta tercera filial cumple un papel estratégico en ello. Sin embargo, y a diferencia de las dos filiales previas, en este campo la legislación sí permite la participación de empresas privadas en el mercado. Específicamente, la producción de gas natural y gas LP<sup>17</sup> sólo la puede realizar el estado, pero en el transporte, almacenamiento, distribución y comercialización sí se permite la participación de empresas de capital privado. Sin embargo, ya en el apartado anterior se señala que el crecimiento de la producción de gas se ha visto asociado a la contratación de servicios con terceros, lo que ha permitido que en la actualidad mediante este esquema ya se esté produciendo el 13% del total.

---

17 El *gas en su estado natural* es una mezcla de hidrocarburos en forma gaseosa que contiene cantidades importantes de hidrocarburos más pesados que el metano y que pueden ser recuperados comercialmente; el *gas natural* es un gas que ya no contiene tales cantidades, y es el que se obtiene de los centros procesadores. El *gas licuado* es el gas natural que para facilitar su transporte ha sido licuado mediante enfriamiento, y es una de las principales fuentes de energía en el país.

Esta filial procesa el gas en su estado natural y los condensados amargos que le llegan de *PEMEX Exploración* y participa además en su transporte y distribución. Al cierre de 2007 recibía 4,288 millones de pies cúbicos diarios, que representó un incremento de 27% con respecto al 2,000, y significó así una producción de 3,546 millones de pies cúbicos diarios de gas natural. No obstante lo anterior, las importaciones de dicho gas en este año representaron un 22.9% del consumo total, y mantiene una tendencia creciente; en el caso del gas LP la circunstancia es similar: mientras que las importaciones del mismo representaron en 1995 el 13% del consumo total, ya para 2007 equivalían al 24% y, también, se espera que continúe esta tendencia. Lo anterior implica necesidades crecientes de infraestructura en distribución, y muy particularmente en ductos, donde ya se está alcanzando su máximo en capacidad instalada. Se requiere en consecuencia incrementar tanto la capacidad como la flexibilidad de la distribución del gas.

Asimismo, en la expectativa de que *PEMEX Exploración* incremente su capacidad de generación será necesario disponer de más centros procesadores de gas.

### **PEMEX Petroquímica**

Con la reforma a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional de 1996, se estableció la distinción entre petroquímica básica, que se dejaba en exclusividad al estado, y la llamada petroquímica secundaria, en la que sí pueden participar los particulares. De este modo, en el ámbito de la secundaria las empresas privadas sí operan en la producción pero al no poder hacerlo en la básica (que es justamente el sector que genera y provee su materia prima) se enfrenta un mercado no integrado. Esta filial que participa en la parte final de la cadena de valor de los hidrocarburos dispone de 8 complejos petroquímicos (algunos de los cuales vienen operando con números rojos) que tienen una capacidad de producción de 12.6 millones de toneladas de petroquímicos al año, y dispone asimismo de 16 plantas fuera de servicio por su deficiente competitividad. De manera muy señalada, estas plantas han cerrado porque ni siquiera pueden solventar sus costos variables.

En este marco, se ha conseguido mejorar los resultados de operación a través de proyectos de colaboración con empresas privadas, tales como el

complejo petroquímico de Morelos, y se busca hacer lo propio con otros complejos (Diagnóstico: 99).

En particular, ante la dispersión y baja rentabilidad de esta filial se ha considerado cerrar los complejos petroquímicos que operan con pérdidas, centrar la producción en grupos selectos de productos y realizar inversiones que mejoren la productividad, además de emprender alianzas con el sector privado en las cadenas más rentables.

### ASPECTOS CENTRALES DE LAS INICIATIVAS DE REFORMA DEL EJECUTIVO

En el apartado anterior se estudió la problemática particular de cada una de las filiales en referencia a su participación a lo largo de la cadena de valor, con base en lo cual ahora se analiza la iniciativa de reforma propuesta por el Ejecutivo (IE). El análisis se realiza en función de los aspectos nodales de la problemática antes descrita y que la reforma buscaba resolver.

La propuesta en cuestión se integra de seis iniciativas de modificación del articulado de igual número de leyes, si bien este apartado se centra en sólo dos de estas iniciativas que contemplan los temas más controversiales y relevantes de la reforma, a saber, la Ley Orgánica de la empresa y la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.

#### **Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos**

La iniciativa presenta toda una nueva ley integrada de 49 artículos y 6 capítulos, a saber: Disposiciones Generales; La Organización de Petróleos Mexicanos; Responsabilidades; Régimen Especial de Operación; Informes Específicos y Disposición Final. En su exposición de motivos se precisa que se buscan las siguientes 5 metas: a) dotar a PEMEX de mayor autonomía de gestión; b) ampliar la transparencia y rendición de cuentas; c) aprovechar mejor los recursos tecnológicos, d) multiplicar su capacidad de operación, y finalmente e) garantizar que el petróleo continúe siendo de los mexicanos y siga siendo una fuente de ingresos duradera.

En el primer capítulo se le otorga a la empresa la necesaria flexibilidad para que establezca la estructura que mejor convenga a sus atribuciones; para ello se faculta al Consejo de Administración para que proponga al Ejecutivo la creación de organismos subsidiarios con carácter de descentralizados que atiendan las áreas estratégicas del sector.

Por lo que va al segundo capítulo, relativo a la organización de la empresa, se contemplan aspectos sustantivos que —se afirma en la exposición de motivos— contribuyan en la mejora de la eficiencia, el control y la transparencia de sus actividades, en aras de acercar a la empresa a las mejores prácticas corporativas. Una primera medida tiene que ver con la incorporación de cuatro consejeros profesionales (dos de medio tiempo) designados por el Ejecutivo, mismos que deberán cumplir requisitos mínimos de profesionalización, entre otros. Por la ponderación que les confiere la iniciativa, el papel de estos consejeros será clave en tanto que las determinaciones que adopte el Consejo requerirán, cuando menos, el voto favorable de dos de estos consejeros.

Se destaca asimismo que la propiedad y el control de la empresa queda en manos de la nación en tanto que la mayoría de los representantes de dicho Consejo son representantes del Estado. Finalmente, se determinan con cierta precisión las principales atribuciones del Consejo, destacando las de programación, coordinación y evaluación estratégica, y se fortalecen las que guarda con respecto a los organismos subsidiarios.

La nueva ley busca —afirma su iniciativa— fortalecer el gobierno corporativo dotándole de mayor énfasis a la vigilancia y el control, y desarrollando un nuevo esquema de rendición de cuentas. Para lo anterior se contempla la creación de un Comisario designado por el Ejecutivo cuya responsabilidad será rendir a éste un informe relativo a la veracidad, eficiencia y racionalidad de la información presentada por el Consejo de Administración. Esto desde luego sin perjuicio de las atribuciones que ya tienen su órgano de control interno y la propia Secretaría de la Función Pública.

Por lo que se refiere al nuevo régimen de responsabilidades, el capítulo tercero impone obligaciones específicas a los miembros del Consejo de Administración, con el propósito de garantizar un gobierno más eficiente y más apegado a las prácticas comúnmente aceptadas de gobierno corporativo. En ese orden de ideas y con excepción de los dos consejeros profesionales de tiempo parcial, a los demás se les sujeta al nuevo régimen de responsabilida-

des de esta ley, que está orientado a la determinación de daños y perjuicios que pudieran causar en su función, sin perjuicio de la aplicación de otras leyes en la materia. Finalmente, el Director General sigue siendo sujeto a la ley de responsabilidades de los servidores públicos.

En materia del régimen especial de su operación los temas de la nueva ley son varios, derivados del hecho de que por su naturaleza de entidad productiva y comercial que compite en el plano mundial, la empresa necesita tener un estatus distinto al imperante en el resto del sector público, que le reconozca autonomía de gestión y técnica. Los temas centrales en este ámbito giran en torno a su deuda, presupuesto y adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas. Se reconoce en todo caso que por la importancia actual de la empresa y por el tiempo que implica la consolidación del nuevo régimen, el proceso debe ser paulatino, para lo cual se contempla un régimen transitorio.<sup>18</sup>

Con relación al régimen de deuda se plantea que con base en una mayor autonomía de gestión y para la toma de decisiones más oportunas, la empresa se libere del trámite de buscar autorizaciones ante Hacienda, para lo cual se propone que ella misma envíe a tal dependencia su propia propuesta de financiamiento, sujetándose con ello al techo de financiamiento autorizado por el Congreso.

En este ámbito una figura de especial relevancia lo son los llamados *Bonos Ciudadanos* que —se afirma— permiten a la sociedad participar de los beneficios del desempeño de la firma. Se trata de títulos de crédito que en calidad de tales no otorgan derechos patrimoniales o corporativos a sus tenedores pero que sí implican una contraprestación; a diferencia de un título de crédito tradicional, cuyo rendimiento proviene de la tasa de interés establecida, la rentabilidad de estos bonos proviene del desempeño económico de la empresa, de manera que ellos servirán también para dar una referencia de dicho desempeño.

---

18 El razonamiento para echar a andar la reforma de manera paulatina en aspectos específicos de la misma es doble: *a)* para la adecuada operación de la autonomía de gestión propuesta es necesario que haya madurado primero el nuevo régimen corporativo; y *b)* para el otorgamiento de la autonomía financiera en cuanto al manejo de sus ingresos se requiere reducir primero la dependencia financiera que el gobierno tiene de los ingresos petroleros.



Se contempla que estos bonos sólo puedan ser adquiridos por personas físicas mexicanas directamente o a través de ciertas instituciones financieras, de entre las cuales destacan las administradoras de fondos para el retiro. Se busca asimismo emitir la normatividad necesaria que evite la concentración de tales bonos.

Se ha insistido mucho en la necesidad que tiene la empresa de actuar con la suficiente autonomía para la administración de sus recursos, lo que a su vez contribuirá a que así pueda operar con base en resultados; en ese sentido y por lo que va a su presupuesto, en la iniciativa se permite disponer libremente de sus excedentes de ingresos propios así como hacer las adecuaciones que se requieran al mismo, siempre que alcance su meta de balance financiero.

En lo que concierne a adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, se plantea un régimen mixto según el tipo de actividad que se trate: se diferencia entre actividades productivas de carácter sustantivo de aquellas otras que no lo son, y la propuesta es que las primeras queden excluidas de las leyes de arrendamientos, adquisiciones y servicios del sector público y de obra pública. De este modo en el primer tipo de actividades el Consejo de Administración, previa opinión del Comité de Transparencia, tomará las decisiones pertinentes, pero considerando las bases mínimas de la iniciativa, tales como privilegiar la licitación pública, optar en condiciones de igualdad de circunstancias por el empleo de personal mexicano, así como por la preferencia de bienes y servicios nacionales, entre otros. Asimismo, se establecen supuestos específicos en los que se pueda contar con un margen mayor de negociación, tales como en las circunstancias en las que se requiera una inmediata intervención, como en un derrame de hidrocarburos por ejemplo.

Finalmente, se contempla una modalidad particular de contratación que resultará fundamental para alcanzar una mayor eficiencia; el ejemplo típico es el de un contrato de explotación y extracción en el que no se puede predecir cuán profunda será la perforación ni cuántas perforaciones se habrán de requerir. En estos casos la ley previene que —a tono con las prácticas internacionales— tanto el contenido del contrato como el precio se puedan determinar en el transcurso de la ejecución. Estos contratos también pueden quedar condicionados a un buen desempeño y a la generación de resultados, de manera que no se tenga que pagar por trabajos infructuosos.

## Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional

En la exposición de motivos que envía el Ejecutivo al Congreso sobre las reformas a esta ley, se establece que a tono con el artículo constitucional que regula, ella respeta el principio según el cual le corresponde a la nación el dominio y la propiedad de los hidrocarburos,<sup>19</sup> así como la prohibición de que en esta materia no habrá concesiones ni contratos mediante los cuales se vulnere el citado artículo; de este modo, el aprovechamiento y la explotación del recurso se le reserva a la nación.

Sin embargo, se establece que ante el surgimiento de nuevos retos en materia de exploración y explotación y debido a los desafíos tecnológicos que esto demanda es necesario explorar nuevas opciones. En el campo del procesamiento industrial, el transporte, almacenamiento y distribución del hidrocarburo, también, se enfrentan retos enormes pues la demanda se ha elevado de manera muy significativa y la oferta se ha venido rezagando, al tiempo que se mantiene un marco regulatorio que ya se ha vuelto obsoleto en algunos aspectos.

Debido a lo anterior, con las reformas a esta ley se propone darle nuevas herramientas a PEMEX para que afronte de manera más eficaz algunos de los retos en cuestión. De manera particular, son tres los grandes puntos que refieren las reformas a esta ley.

El primero de ellos tiene que ver con la posibilidad de que los particulares realicen, en un esquema de «maquila», el procesamiento del crudo en sus propias refinerías, sin que esto signifique que el hidrocarburo les pertenezca. Esto es, se explicita la facultad de la empresa de contratar servicios asociados a la refinación y que éstos se realicen en territorio nacional.

En segundo lugar, se contempla en la iniciativa que en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de productos obtenidos de la refinación, del gas y de la petroquímica básica, puedan participar los sectores

---

<sup>19</sup> En ese sentido, la reforma establece que en la celebración de cualquier contrato, PEMEX mantendrá en todo momento el control sobre las actividades de exploración y desarrollo de los recursos petroleros.

privado y social a través de un régimen de permisos administrativos.<sup>20</sup> Sobre este tema, se señala que no se está violentando la disposición constitucional que prohíbe la participación de particulares pues a lo que tal disposición se refiere es exclusivamente a la *explotación* del recurso.

Finalmente, se propone que PEMEX pueda realizar los actos necesarios para dar cumplimiento a los tratados internacionales que eventualmente se signaran en materia de yacimientos transfronterizos.

### LIMITACIONES Y RIESGOS DE LA REFORMA APROBADA

Después de un amplio debate legislativo y una profusa participación de los sectores interesados a través de diversos foros, de los cuales sin duda el más relevante fue el que organizó el Senado, en octubre del 2008 se aprobó la reforma energética que abarcó 7 leyes, algunas de las cuales se reformaron de manera muy importante, otras sólo sufrieron modificaciones en secciones específicas y otras más son de nueva creación. El cuadro 3 precisa las leyes en cuestión y la votación obtenida en las Cámaras para cada una de ellas.

**Cuadro 3.** Leyes aprobadas de la Reforma Energética y su votación<sup>21</sup>

Dictamen	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones
— Ley de la Comisión Reguladora de Energía (LCOE)	417,113	63, 6	2
— Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (LASE)	413,114	62,5	1
— Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (LCNH)	411,113	61,6	0
— Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables (LAER)	407,113	68,5	0
— Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAP)	401,113	64,6	1
— Ley Reglamentaria del Artículo 27 (LRA)	391,108	69,9	2
— Ley de Petróleos Mexicanos (LPM)	395,109	82,10	0

Fuente: *Público*, 29 de octubre 2008, p. 23, y *Proceso*, núm. 1669, pp. 27-28.

20 «...la iniciativa comprende un régimen administrativo estricto tanto para obtener como para mantener la vigencia de un permiso administrativo. Para ello se reforman diversos preceptos para incluir una serie de obligaciones a las que estarán sujetos los permisionarios» (Iniciativa de Reforma...: 18).

21 El primer número que aparece corresponde a la votación en la Cámara de Diputados y el segundo a la del Senado; la columna de abstenciones sólo registra las habidas en la cámara baja.

A su vez, el cuadro 4 lista los temas más importantes y debatidos de la reforma y enuncia de manera sintética el sentido final del texto aprobado, señalando en qué ley mayormente se contempla la temática de referencia.

**Cuadro 4.** Los temas más relevantes y controversiales de la Reforma

Tema	Sentido de la Reforma	Ley
— Filiales y maquiladoras privadas en refinación	El PRI planteaba la creación de filiales que realizaran actividades sustantivas de la empresa y la IE iba más lejos: los particulares podrían realizar la refinación en un esquema de maquila. No se aprobó ninguna de las dos modalidades y así la refinación en el país sólo la podrá seguir realizando PEMEX.	LRA
— Transportación, almacenamiento y distribución por privados.	La IE planteaba que a través de contratos administrativos los particulares pudieran realizar las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de productos obtenidos de la refinación, del gas y de la petroquímica básica. No prosperó esta iniciativa.	LRA
— Amplitud y modalidades en contratos	En el imaginario público se creó la idea —inexacta— de que la IE proponía los llamados contratos de riesgo, y a la postre se aprobó una modalidad ajena a ellos, que en materia de las actividades sustantivas, tales como exploración y explotación, sí resulta más flexible que el habido en la ley abrogada. Tal flexibilidad, sin embargo, es inferior a la que existe en la práctica internacional y limita el ámbito de negociaciones que puedan establecerse.	LPM, LRA
— Consejo de administración	Se mantiene la propuesta de la IE de incluir consejeros profesionales, si bien ahora se exige que sean ratificados por el Senado. Se restringe el ámbito decisorial de los Consejeros del Sindicato y se le da una ponderación especial a los Consejeros profesionales.	LPM
— Autonomía presupuestal y régimen fiscal	A tono con la IE se aprueba una mayor autonomía presupuestal con respecto de SHCP, de manera que PEMEX podrá hacer ajustes a su presupuesto, y se modifica su régimen fiscal.	LPM
— Manejo de la Deuda	Se autoriza que PEMEX negocie sobre el tema sin necesidad de autorizaciones intermedias de SHCP, si bien debe respetar los lineamientos que ésta establezca, quien podrá intervenir en situaciones excepcionales. Los pasivos de la empresa vía Pidiregas son asumidos como deuda pública.	LPM

*continúa en la página siguiente...*

viene de la página...

— Bonos ciudadanos	Se aprueba como un mecanismo de financiación de la empresa sin que se le otorgue a sus tenedores derechos corporativos.	LPM
— Tribunales internacionales	No se aprobó la sujeción de PEMEX a tales tribunales en caso de alguna controversia en los contratos cuando se esté en territorio nacional, arguyéndose que se violentaría la soberanía nacional. En ese tenor, los contratos sí podrán incluir acuerdos arbitrales.	LPM, LRA
— Yacimientos transfronterizos	Los tratados internacionales que sobre la materia se formulen deberán ser aprobados por el Senado.	
— Asignación directa en materia tecnológica	La IE proponía la asignación restringida en ciertas hipótesis, mismas que se modifican y desaparecen los convenios tecnológicos bilaterales.	LPM
— Auditoría Superior de la Federación	La ASF participa en cualquier etapa del proceso de contratación que realice la firma. Asimismo, se hace explícito que ella vigilará de manera externa a la empresa.	LPM
— Contenido nacional en obras de infraestructura	Para fomentar el desarrollo de proveedores nacionales se establece que PEMEX deberá requerir porcentajes mínimos de contenido nacional a sus proveedores, y se establece un fondo para el desarrollo de Proveedores.	LPM
— Regulación integral de la industria petrolera	Se realizará a través de la Secretaría de Energía (Sener) y con la participación de sus organismos desconcentrados: las Comisiones de Hidrocarburos y la Reguladora de Energía.	LRA
— Infraestructura de la empresa <sup>22</sup>	Se anunció en octubre la construcción de una nueva refinería	

Fuente: Las leyes referidas en la tercera columna.

Ya en el punto anterior se señaló que las iniciativas de mayor relevancia propuestas por el Ejecutivo (IE), tanto por la temática tocada como por lo controversial de su contenido, lo fueron las relativas a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, que se modificó ampliamente y ahora se denomina Ley de Petróleos Mexicanos, y las relativas a la Ley Reglamentaria del Artículo

22 Esta decisión no aparece en ninguna de las leyes que forman el paquete energético pero sin duda sí constituye una reforma en tanto que, como antes se cita, desde hacía varios lustros no se construía una refinería.

27 Constitucional, que recibió modificaciones menores pero de sustancial significado. A continuación se revisan los principales aspectos de tales reformas y, de manera adicional, se revisan aún brevemente las reformas que no aparecen en estas dos leyes.

De esta revisión se derivan una serie de reflexiones en torno a las supuestas bondades de la reforma, pues como aquí se estudia, éstas no tendrán el alcance que se les atribuye y eso le restará fuerza a la empresa para revertir el deterioro que viene sufriendo.

### **Ley de Petróleos Mexicanos**

Como en la IE, se le reconocen a la empresa mayores atribuciones para la definición de su estructura interna, otorgándole a su Consejo de Administración la facultad de determinarla, inclusive con la creación de nuevos organismos subsidiarios, pero sujeta a la aprobación del Ejecutivo.

En lo que respecta a la pretensión de elevar la eficiencia, el control y la transparencia de la empresa mediante la mejora de sus prácticas corporativas, una primera medida tiene que ver con el tratamiento que se le da a la integración del Consejo de Administración.

Al igual que la IE, se mantiene el número de consejeros del Estado y del sindicato (6 y 5, respectivamente) pero se adicionan 4 consejeros profesionales propuestos por el Ejecutivo y ratificados por el Senado.<sup>23</sup> La importancia otorgada a estos consejeros estriba en que cualquier decisión tomada por el Consejo deberá contar con, cuando menos, el voto favorable de dos de tales consejeros, mismos que sólo podrán ser removidos por las causales y el procedimiento establecidos en la ley.

Una segunda medida tendiente a la mejoría en materia de prácticas corporativas tiene que ver con la competencia otorgada al Consejo de Administración en materia de planeación, coordinación y evaluación institucional de sus actividades, así como en materia de deuda, presupuesto y adquisiciones, tal y como abajo se explica. Estas atribuciones no existían en la ley que se deroga y sí se contemplaban ya en la IE.

---

23 La IE no obligaba a la ratificación del Senado.

El involucramiento de los consejeros en la operación y toma de decisiones de la empresa se hace posible adicionalmente con la creación de distintos Comités, cuyo número mínimo obligatorio es inclusive mayor que el originalmente propuesto en la IE. Tales Comités abarcan la temática de auditoría y evaluación del desempeño, adquisiciones, medio ambiente y desarrollo e innovación tecnológica, entre otras.

En lo que refiere aspectos de transparencia, control y vigilancia, temas especialmente sensibles en la discusión de la reforma en su conjunto, se contempla su reforzamiento mediante la creación de una Comisión *ad hoc* así como la vigencia de un Órgano de Control Interno y un Comisario, y se mantienen las atribuciones que ya tenían, de manera externa a la empresa, la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública. En este punto, el texto final aprobado por el Congreso es prácticamente igual al presentado en la IE, si bien ahora se explicita que la ASF será un órgano externo de vigilancia.

Se aprueba asimismo la obligación de la empresa de rendir informes periódicos al Congreso en que se dé a conocer la marcha de la misma y de sus organismos subsidiarios, mostrando los resultados de su desempeño por línea de negocios.

En lo que se refiere al ámbito de Responsabilidades, la ley mantiene en lo fundamental lo contemplado en la IE, con la variante de que no habiendo quedado finalmente Consejeros de tiempo parcial (como sí contemplaba la IE) todos los consejeros mantienen el mismo régimen previsto en la Ley de Responsabilidades, así como la posibilidad de responder por los daños y perjuicios cometidos en su gestión.

Habida cuenta de los enormes problemas financieros de la empresa, se aprobó un nuevo régimen para el tratamiento de la deuda, consistente en otorgarle una amplia flexibilidad para su manejo, sin necesidad de recurrir en cada momento a la autorización de la SHCP como en el pasado, pero con la condición de respetar los lineamientos que dicha secretaría establezca. Lo anterior implica que la empresa podrá realizar las negociaciones que considere necesarias en los mercados externos, si bien la SHCP podrá restringir esa facultad si de algún modo se pone en riesgo la estabilidad de los mercados financieros locales. En este punto también, se recogen los puntos sustantivos de la IE.

Al igual que en la IE, en el texto final aparece la figura de los bonos ciudadanos, cuyo rendimiento estará sujeto al desempeño de la firma. De manera señalada, tales bonos no incorporan derechos corporativos sobre la empresa y su tenencia se circunscribe a ciudadanos mexicanos, estableciéndose que se regulará lo necesario para evitar su concentración y acaparamiento.

El nuevo esquema presupuestario también, al igual que en la IE, presenta una mayor flexibilidad, de manera que la empresa pueda disponer de los excedentes de ingresos propios que genere o pueda hacer ajustes a su presupuesto, siempre que cumpla con sus metas de balance financiero. En ese orden de ideas, se establece también un trámite simplificado para el registro de sus proyectos de inversión.

Por lo que respecta a su régimen de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, se aprueba un régimen dual, en el que se diferencian las actividades sustantivas de la industria, tales como perforación, mantenimiento de plataformas y extracción, entre otras, de aquellas otras actividades comunes al resto de la administración pública. Específicamente, para el primer tipo de actividades se aprueba un régimen más flexible de contratación con proveedores, que permite abatir costos y operar sobre bases más prácticas y más apegadas a la práctica internacional en la materia.

En todo caso, no obstante que este régimen otorga mayor flexibilidad en las citadas áreas sustantivas de la industria, también precisa que están estrictamente prohibidos los llamados *contratos de Riesgo*, recogiendo la preocupación que un sector importante de la población expresó en torno a ellos (una de cuyas modalidades lo es el compartir porcentajes de la producción o del valor de las ventas). Sin embargo, sí se aprueban los contratos de Desempeño según los cuales se pueda compensar o incentivar al proveedor o contratista que genere mejores resultados para la empresa, esquema similar al ya propuesto en la IE.<sup>24</sup>

Se contempla asimismo que las contrataciones deban hacerse mediante licitación, pero que de manera excepcional, cuando así resulte más conveniente para la empresa, o bien, en situaciones extraordinarias, se pueda recu-

24 En ese orden de ideas, la fracción VI del artículo 61 de la ley señala la posibilidad de establecer compensaciones adicionales en los contratos cuando, por ejemplo, el contratante obtenga economías por el menor tiempo de ejecución de las obras, o cuando el contratante se apropie o se beneficie de nuevas tecnologías proveídas por el contratista.



rrir a otros procedimientos, tales como la adjudicación directa o invitación restringida.

Otro tema que presenta una variante de la IE tiene que ver con la estrategia formulada para el impulso a la proveeduría nacional de adquisiciones, obras y servicios. En breve, se plantea que en sus adquisiciones PEMEX exija porcentajes mínimos de contenido nacional, al tiempo que se plantea la constitución de un fondo en Nacional Financiera para la promoción del desarrollo de proveedores. En la lógica de la IE no se incluía una disposición así porque tal porcentaje de contenido nacional podría impactar en la competitividad de la empresa.

La nueva ley incluye además un esquema —no contemplado en la IE— que permite el suministro de fertilizantes a los productores del campo a precios accesibles, estableciendo mecanismos que eviten que tales insumos se desvíen de sus destinatarios originales.

Finalmente, al igual que en la IE, se contempla un régimen transitorio para la entrada en vigor de la ley, según la factibilidad de la operación de sus distintos apartados, reduciéndose el periodo de trece a cinco años.

### **Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional**

La versión final de las reformas a esta ley difieren de manera importante de lo propuesto en al IE. En primer lugar, y después de definir qué sea un yacimiento transfronterizo, se precisa que éstos podrán ser explotados sólo en los términos de los tratados que signe el país y que sean aprobados por el Senado.

Un tema central del nuevo texto tiene que ver con la precisión de que la Secretaría de Energía otorgará exclusivamente a PEMEX las asignaciones de áreas para la exploración y explotación petroleras, y que recoge así la preocupación del PRD y PRI de que tales asignaciones pudiesen otorgarse a otras empresas petroleras. En este orden de ideas, la ley precisa que no se establecerán concesiones en materia de hidrocarburos, a tono con el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución, pero que sólo refiere el área de la explotación, y no incluye la de refinación, transporte, almacenamiento o distribución.<sup>25</sup>

25 Debe precisarse que en la versión original del artículo 27 constitucional no existía el párrafo sexto actual, donde se prevé tal prohibición, y que es hasta la reforma que dicho artículo tuvo en 1940 donde ya se incluye este punto.

Sobre el muy controversial tema de los contratos —y a tono con lo establecido en la LPM— se aclara que las remuneraciones que se establezcan en aquellos de obras y de prestación de servicios serán siempre en efectivo y que en ningún caso se concederá propiedad sobre los hidrocarburos. En ese sentido, se establece también que no «se suscribirán contratos de producción compartida o contrato alguno que comprometa porcentajes de la producción o del valor de las ventas».

Por otro lado, se ratifica lo ya establecido en la LPM de que la empresa no se someterá a ninguna jurisdicción extranjera cuando se trate de contratos de obra y servicios, si los mismos refieren actividades dentro del territorio nacional.

En otro orden de ideas, se precisa que le corresponde a la Sener establecer la regulación de la industria energética con la participación de sus organismos desconcentrados, esto es, con la Comisión Nacional de Hidrocarburos y con la Comisión Reguladora de Energía. Esta disposición recoge el interés de todas las fuerzas políticas de contar con los instrumentos institucionales adecuados que permitan la planeación de largo plazo, más allá de los avatares de coyuntura, en el tema energético.

Finalmente, no se aprueba —como sí estaba contemplado en la IE— que los servicios de transportación, almacenamiento y distribución lo puedan realizar los particulares a través de contratos administrativos. Como ya se mencionó, en la propuesta de la IE se planteaba la ingente necesidad de incrementar la infraestructura en estos campos en virtud del crecimiento de su demanda en el país así como del deterioro con el que viene operando, en la imposibilidad financiera que tiene PEMEX de atender el gasto implicado.

\* \* \*

En su propio diagnóstico la empresa estableció que los problemas que enfrentaba se encuentran centralmente en los ámbitos operativo, tecnológico, financiero y en el relativo a su capacidad de ejecución. Aunque hubo avances parciales con la reforma que permiten encararlos con mejores instrumentos, se han sobredimensionado los logros de la misma, lo que se irá apreciando mejor en el futuro próximo cuando se vea que los cambios que habrían de producirse con ella son del todo insuficientes.

Para entender porqué la reforma terminó siendo tan tibia en el sentido que abajo se explica, se tendría que reconocer que la parte política (mejor aún, ideológica) adquirió a lo largo del debate una ponderación mucho mayor que la parte técnica y pragmática.<sup>26</sup> Cuando menos, esto tuvo dos importantes efectos indeseados que vale la pena resaltar: se subestimó —y con frecuencia francamente se ignoró— cómo se opera en la práctica internacional en el complejo tema de los hidrocarburos, y se resaltó una imagen de la soberanía nacional fincada mayormente en el capítulo cardenista de nuestra historia, según el cual el estado mexicano debió apertrecharse ante el embate de las trasnacionales petroleras.<sup>27</sup>

En ese escenario los temas de la reforma asociados con la participación privada en el sector (no obstante que esa participación nunca ha estado ausente) fueron vistos con excesivo recelo, al tiempo que algunos actores políticos explotaron, con claro pragmatismo partidista, una visión del viejo nacionalismo que difícilmente encaja en un mundo más globalizado y competitivo, en donde las alianzas y acuerdos económicos de amplio espectro son moneda corriente, y en los que el sector petrolero no es la excepción.

Sólo así se entienden tanto los términos finales como quedó plasmada la reforma, como también la tibieza misma que ya presentaba la propia iniciativa de Calderón en el tema señalado, tal y como ahora se analiza.

*Refinación.* En la experiencia internacional es frecuente encontrar firmas dedicadas mayormente —y aún en exclusividad— a sólo uno de los dos mo-

---

26 Aguilar Camín expresó muy bien esta perspectiva en su ponencia ante el Senado: «La mitología nacionalista ha tomado en estos días la doble forma de un apasionado constitucionalismo y un rechazo a la privatización. No sé cuánta energía se haya ido a impactar que la reforma petrolera, cuya iniciativa se discutiría, no tocaría la Constitución, y cuánto tiempo se habrán tardado en evitar, a toda costa, en la redacción de la iniciativa las satánicas palabras *contratos de riesgo*, tan violatorios de la constitución».

27 Un claro ejemplo de aquellos intelectuales que centraron el análisis de la reforma en la perspectiva cardenista de 1938, cuya circunstancia desde luego es harto distinta a la de 2008, lo es Meyer: «La política de masas del cardenismo significó un viraje hacia la izquierda y, también, hacia la revitalización del nacionalismo, Cárdenas retomó la interpretación del artículo 27 como herramienta para consolidar la posición mexicana en materia de petróleo...». Ponencia ante el Senado.

mentos de la cadena de valor: o a la extracción o a la refinación.<sup>28</sup> No hay, de hecho, razones económicas sólidas para mantener las dos áreas dentro de la misma firma y, en efecto, el argumento principal de quienes se opusieron a la IE en este tema no tenía una racionalidad económica, sino una consideración política, consideración que es la misma esgrimida en relación con otros temas torales de la reforma: el que la IE era privatizadora y eso violentaba la soberanía nacional en tanto que le minaba el control al estado de un ámbito sustantivo para el desarrollo. Este razonamiento, que parece más bien una simple petición de principio, es inexacto en tanto que en ninguna disposición de la IE se planteaba vender parte alguna de PEMEX.

Lo cierto es que la única refinería de PEMEX que *no* opera con números rojos es la que *no* está en México, sino en Texas, y de entre las razones que explican su rentabilidad y eficiencia destaca el que sea una coinversión (una alianza estratégica con la Shell, no permitida en territorio mexicano) que le ha hecho posible a PEMEX aprovechar el *know how* y la tecnología de punta de tal firma en beneficio común. La eficiencia de esta coinversión (50-50%) es tal que «sus altos índices de productividad... la posicionan como una refinería de clase mundial y la ubican dentro del primer cuartil de desempeño dentro de la referencia de Salomon» (Diagnóstico: 16). Si esta probada eficiencia coloca a la coinversión de PEMEX entre las mejores refinerías del mundo ¿existe alguna razón sólida para seguir prohibiéndolas en el territorio nacional?<sup>29</sup>

Sin duda, diversos puntos de la reforma aprobada contribuirán a abatir la baja productividad con la que operan las refinerías del país, lo que deseablemente reducirá las pérdidas que le producen actualmente a PEMEX; sin embargo, ese no es el problema mayor. El punto nodal está en la incapacidad de PEMEX de construir las nuevas refinerías que ya se necesitan y que bien po-

28 En el caso de Brasil, por ejemplo, a partir de sus importantes reformas de 1997 que implicaron modificaciones a su Constitución, las actividades de refinación están abiertas a la participación de terceros, y sobra decir que el reposicionamiento de la industria petrolera de este país se ha fortalecido enormemente a partir de tales reformas.

29 No cabe duda que los índices de rentabilidad de esta refinería tienen que ver también con el hecho de que ella no tiene que lidiar con el peso que le significa a PEMEX su sindicato; no nos referimos desde luego a las demandas legítimas por un salario remunerador para sus afiliados sino a las distorsiones que le impone en áreas diversas de su operación y que no son materia de este ensayo.

drían construirse con capital privado. En este sentido, el reciente anuncio de la construcción de una nueva refinería en Hidalgo por el propio PEMEX habrá de implicar, desde la perspectiva de la política de gasto federal, el desvío de enormes montos de recursos fiscales que bien podrían destinarse a prioridades sociales o de infraestructura básica para el desarrollo y que, a diferencia del gasto en la construcción de tal refinería, no puede realizarlo el sector privado.

En la experiencia internacional —y dentro de América Latina así lo han aprobado ya Brasil, Colombia y Perú, por ejemplo— cada vez opera con mayor peso un esquema mixto, según el cual se mantiene la empresa estatal en la refinación, pero se abre el camino para que también puedan ofrecer esta actividad las empresas privadas.<sup>30</sup>

En esta circunstancia, no puede entenderse cómo la autorización de que los privados operen en el sector en México podría vulnerar la soberanía, cuando ya el 40% de las gasolinas consumidas en el país son refinadas fuera del mismo, transfiriendo así al extranjero los empleos e impuestos que podrían quedarse en el país. Ya antes se dijo que sólo en los últimos nueve años las importaciones de gasolina en términos de dólares se han multiplicado por nueve.

*Almacenamiento, Transportación y Distribución.* El multicitado párrafo sexto del artículo 27 constitucional que habla de la exclusividad de la explotación de los hidrocarburos por parte del estado mexicano, no menciona en ningún momento las palabras almacenamiento, transportación o distribución. No obstante ello, y suponiendo que el criterio de la reforma debiera ser su constitucionalidad, no se aprobó el texto de la IE que permitía que estas actividades las realicen los privados mediante esquemas contractuales *ad hoc*. Y una vez más, como la empresa no tiene suficientes recursos tampoco para invertir en estas áreas, se continuarán agudizando sus problemas de obsolescencia y falta de mantenimiento, así como su incapacidad para atender plenamente la demanda. Como el problema fue planteado también desde la perspectiva de la necesidad de preservar la soberanía, no se entiende porqué entonces, y

---

30 «Como resultado de (tales) cambios..., los países de América Latina han podido reducir considerablemente las importaciones de petrolíferos (Brasil y Perú) y en otros casos, evitar su continuo aumento (Chile y Colombia)» Diagnóstico: 33.

haciendo un análisis de reducción al absurdo, no se deba estatizar todo el sistema de transportación y almacenamiento de alimentos en el país que son, sin duda, más vitales que el hidrocarburo.

En este punto ¿cuáles son las historias de éxito que habría valido la pena replicar?, entre otros países, la de Brasil, que a partir de 1997 permite que terceros participen en estas áreas sin que en modo alguno se haya minado su soberanía.

*Contratos.* El otro campo fundamental en el que la apertura a la negociación de parte de la oposición en el Congreso fue muy pobre, y cuya ya previsible postura condujo a que el Ejecutivo mismo enviase una iniciativa muy tibia, fue el de los contratos. El tema central aquí fue «que por ningún motivo se podría comprometer la propiedad y control respecto de los hidrocarburos y, por consiguiente, su explotación»,<sup>31</sup> y sólo a partir de esto se podrían celebrar contratos con particulares, básicamente proveedores de los bienes y servicios que la empresa necesita.

Justo para preservar esta precondition y para evitar acuerdos que la violenten, se establece que no obstante autorizarse ahora un esquema más flexible en los contratos ya antes referido,<sup>32</sup> las remuneraciones previstas en ellos serán siempre en efectivo, y se precisa que en ningún caso concederán propiedad sobre los hidrocarburos. Asimismo, se prohíben los contratos que comprometan porcentajes de la producción o el valor de las ventas.

A la postre, estas restricciones prácticamente imposibilitan el establecimiento de alianzas estratégicas fundamentales para la exploración y explotación de los enormes yacimientos que, según sugieren los estudios geológicos, muy probablemente existan en las aguas profundas del golfo de México. Muy señaladamente, la fracción VI del art 60 de la LPM precisa que no se signarán contratos «que contemplen esquemas de producción compartida ni asociaciones en las áreas exclusivas y estratégicas...». Estos contratos, hay que de-

31 Minuta de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados relativa a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional: 16.

32 Como se recordará, los puntos centrales de la nueva legislación relativos al tema de la flexibilidad giran en torno a hacer modificaciones y revisiones a los contratos plurianuales, y a establecer compensaciones adicionales al contratista según hipótesis específicas, entre otros (arts 60 y 61, LPM).

cirlo, son comunes en la industria, y permiten compartir los riesgos de realizar enormes inversiones en exploración que puedan resultar infructuosas. Las restricciones en los esquemas de contratación, en consecuencia, no sólo mantendrán en un nivel reducido las actividades de exploración y explotación, sino que incrementarán los riesgos implicados por la sostenida caída de las reservas petroleras.

*Bonos ciudadanos.* En América Latina, Brasil y Colombia son dos interesantes experiencias en las cuales se ha permitido, con éxito, que los particulares participen en el capital social de sus empresas petroleras.<sup>33</sup> Sin mayor problema, se ha podido preservar el control estatal sobre ellas por los porcentajes máximos legales que los particulares pueden poseer de dicho capital, y los recursos así obtenidos han permitido fondear nuevas inversiones que han elevado el valor de dichas empresas.

En el caso de la reforma mexicana el tema de la participación accionaria de privados fue, una vez más, un tema vedado, por lo que se desaprovechó una importante alternativa de financiamiento que no acarreaba ningún riesgo en cuanto al control estatal sobre la empresa. La figura de bonos ciudadanos es una opción imaginativa de fondeo, pero no se puede prever cuán positiva sea la respuesta de los inversionistas a un instrumento de deuda que, sin embargo, no garantiza una tasa de rendimiento definida, por quedar sujeta al desempeño financiero de la empresa.

\* \* \*

*Privatizar PEMEX,* según se vio a lo largo de la discusión en torno a la reforma, significó tantas cosas como quisieron atribuirle quienes referían tal expresión: algunos entendieron por ella la venta de los activos de la empresa, quizá por mala fe, o bien, porque simplemente no conocieron la IE; otros entendían por privatizar el permitirle a los particulares hacer lo que antes les estaba

---

33 O Globo reportó recientemente la siguiente composición del capital accionario de Petrobras: acciones ordinarias (únicas con derecho a voto): gobierno federal 55.7%, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) 1.9%, extranjeros 30.3%, FGTS (un fondo laboral social) 4.6%, otros 5.5%. Capital total (suma de acciones con y sin derecho a voto): gobierno federal 32.2%, BNDES 7.6%, extranjeros 39.8%, FGTS 2.7%, otros 17.7%.

vedado<sup>34</sup> (por ejemplo participar en la transportación y almacenamiento del hidrocarburo) lo que, ciertamente, es una connotación muy forzada de la palabra; y finalmente, hubo quienes entendieron por *privatizar* el permitirle a los particulares participar en las decisiones sustantivas de la empresa.

Como quiera que sea, ni la IE ni la versión final de la reforma consideraron el vender activos de la empresa a los particulares, o permitirles acaso participar en las decisiones sustantivas de la misma. Lo que sí contempló la IE —y que finalmente no fue aprobado— fue justamente el permitir que los particulares participasen en las actividades sustantivas de la empresa (pero sin capacidad decisional) si bien con *tres* restricciones que implican que, desde luego, la palabra *privatizar* para referirse a ellas sólo pueda utilizarse con una evidente impropiedad. Las restricciones en cuestión, como ya se analizó, fueron: que en el caso de la refinación los privados sólo operasen mediante un esquema tipo *maquila*, esto es, que ni el insumo (el crudo) ni el producto (la gasolina, la turbosina o el diesel) fuesen nunca propiedad del particular; que en el caso de la transportación, distribución y almacenamiento el particular pudiese operar sólo a través de contratos administrativos que contemplaban requerimientos muy estrictos por parte de PEMEX; y finalmente, que los particulares en ningún momento se apropiaran de los actuales activos de PEMEX, sea por compraventa, por prescripción o cualquier otra modalidad o procedimiento.

Estas tres restricciones ya de suyo suponían una apertura al sector bastante tibia a la luz de las nuevas experiencias internacionales, no obstante, lo cual ni aún en esos términos fueron aprobadas. Tampoco fue aprobado un esquema más flexible de exploración y explotación como lo practican ampliamente un importante número de países, y eso mantendrá restringido el desarrollo de la empresa en las aguas profundas del golfo de México. Se prevé en consecuencia que la futura evolución de la empresa, no obstante, los aspectos bonancibles de la reforma, seguirá un paso más lento que la de sus pares en el resto del planeta, y muy señaladamente de las latinoamericanas.

---

34 «Privatizar es convertir actividades que en exclusiva estaban reservadas al Estado, al sector público, en actividades que puedan realizar los particulares, los privados; la cosa es tan obvia y tan evidente, tan gruesa que casi no valdría la pena ponernos a discutir alrededor de eso» Ortiz Pinchetti, Ponencia presentada ante el Senado.



En este sentido y por razones difíciles de explicar, de los tres partidos políticos mayoritarios en el Congreso, el de menor representación, el PRD, es el que obtuvo una reforma más apegada a su visión, y así lo celebró con desplegados en la prensa nacional que señalaban: «Impedimos la Privatización». Todo lo anterior confirma que, en efecto, la discusión de la reforma desde el principio y hasta el día de su aprobación por la Cámara de Diputados (ya antes había sido aprobada en el Senado) se centró más en aspectos políticos que en los técnicos.

## CONCLUSIONES

En virtud de la enorme cantidad de recursos que transfiere a las arcas públicas, PEMEX ha jugado durante los últimos lustros un papel sustantivo en la vida económica del país. La importancia de tales flujos, y sus efectos sobre las finanzas de la propia empresa, son de tal proporción que en años recientes llegó a pagar impuestos hasta por el 140% de sus utilidades, y ha venido contribuyendo con arriba de la tercera parte de los ingresos públicos totales; debido a ello le ha sido imposible disponer de ingresos propios para atender sus importantes necesidades de inversión, mismas que sólo de manera parcial se han solventado mediante la contratación de deuda. En la actualidad esta situación se ha agravado a tal nivel que los pasivos ya ascienden al 95% de sus activos totales, reduciéndose así a márgenes extremos su valor patrimonial,<sup>35</sup> si bien la reforma permitió que parte de su deuda sea absorbida por el fisco.

Empero, el problema de PEMEX no deriva exclusivamente de tal circunstancia, sino —entre otros importantes aspectos— de las enormes trabas con las que tenía que operar por tratarse de una empresa pública que, como tal, debe sujetarse a los lineamientos y medios de control que rigen para el sector público en su conjunto. De este modo, adicional a sus enormes limitaciones financieras, enfrentaba restricciones de operación que inciden en sus niveles de eficiencia y sus márgenes de rentabilidad.

Para enfrentar este entorno, en el mes de marzo de 2008 el ejecutivo federal envió varias iniciativas de reforma a leyes diversas que regulan el

---

35 Iniciativa, PRI: 7.

sector, y que buscaban hacer las adecuaciones necesarias para darle viabilidad financiera y de operación a la empresa. De este conjunto de iniciativas destacan particularmente dos. La primera, su Ley Orgánica, refiere la estructura y esquema de operación de la propia empresa, y en esta iniciativa se planteaba un objetivo central: optimizar la operación de la empresa y elevar su eficiencia mediante el otorgamiento de una mayor autonomía de gestión y financiera.

Los campos que abarca tal iniciativa tienen que ver, en breve, con su organización, las responsabilidades y margen de operación de sus ejecutivos, así como con su régimen especial de funcionamiento. Específicamente, se le otorga una mayor capacidad decisional a su consejo de administración y se le concede una mayor flexibilidad para la contratación de los servicios que refieren sus funciones sustantivas, muy especialmente exploración y producción. Asimismo, se contempla un nuevo tratamiento para sus ingresos y un mecanismo de financiamiento a través de deuda, los llamados *bonos ciudadanos*, que permitirían la participación de connacionales mexicanos en dicho financiamiento.

La segunda importante iniciativa es la relativa a disposiciones varias de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, de manera central a aquellas referentes a los contratos, que refuerza lo ya establecido en la iniciativa anterior. En lo sustantivo, se buscaba que los contratos flexibilizasen el esquema vigente pero no comprometiesen la riqueza petrolera.

Tanto estas dos iniciativas como el resto de las consideradas en el conjunto de la reforma, sin embargo, recibieron importantes modificaciones que muy probablemente reducirán la eficacia que se esperaba podría alcanzar PEMEX con su nuevo marco legal. El problema deriva de que los términos definitivos de la reforma no permiten ampliar en el nivel requerido el ámbito de operación de la empresa, ni permiten que el capital privado pueda participar en áreas diversas de su quehacer, tales como la refinación del crudo o su transporte, almacenamiento o distribución, en donde la experiencia internacional muestra una mucho mayor flexibilidad.

En ese marco es previsible que los alcances planteados por la reforma, en el sentido de revertir los fuertes rezagos que presenta la firma en su operación y sus finanzas, no se concreticen en el corto plazo, y que debido a ello sean necesarios nuevos ajustes legales en un futuro próximo. En lo que refiere las

finanzas públicas, esta circunstancia le representa un importante riesgo a la viabilidad financiera del estado, lo que plantea, una vez más, la necesidad de emprender en breve una reforma fiscal de amplio alcance. La ineficacia del esquema de recaudación impositiva en México, en consecuencia, no encontró en la reforma un sustituto confiable para el financiamiento del gasto público, y deberá por ello ser revisado a profundidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR CAMÍN, Héctor. Intervención en el Primer Foro sobre la Reforma Energética, mayo de 2008.
- CÓRDOVA, Arnaldo. «La constitución y la reforma energética». Intervención en el Primer Foro sobre la Reforma Energética, mayo de 2008.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel. «Observatorio ciudadano del Petróleo». Revista *Proceso*, núm. 1669.
- MEYER, Lorenzo. «El petróleo: cuatro temas para el debate en torno a la reforma energética». Intervención en el Primer Foro sobre la Reforma Energética, mayo de 2008.
- ORTIZ PINCHETTI, José. Intervención en el Primer Foro sobre la Reforma Energética, mayo de 2008.
- QUIROS, Alberto. «Energía y el ejercicio del poder». *Foreign Affairs en español*, vol. 7, núm. 3, 2007, pp. 195-213.
- RUBIO, Luis. Intervención en el Primer Foro sobre la Reforma Energética, mayo de 2008.
- SHIELDS, David. «Pemex en el contexto de su crisis de reservas y producción». *Foreign Affairs en español*, vol. 7, núm. 3, 2007, pp. 11-17.
- STIGLITZ, Joseph (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*. México: Taurus.
- VERGARA, Rosalía. «Una reforma acotada y resistencia en las calles». Revista *Proceso*, núm. 1669.
- VILLAMIL, Jenaro. «La trama engañosa». Revista *Proceso*, núm. 1669.
- . «Legisladores violentados». Revista *Proceso*, núm. 1669.
- WEINTRAUB, Sidney. «Situación energética en el hemisferio occidental». *Foreign Affairs en español*, vol. 7, núm. 3, 2007, pp. 47-61.

## Documentos

Criterios Generales de Política Económica para el 2008. Presidencia de la República, México, 2007.

Criterios Generales de Política Económica para el 2009. Presidencia de la República, México, 2008.

Diagnóstico de PEMEX. Petróleos Mexicanos, marzo de 2008. México.

Ingresos fiscales de países en América Latina. Comisión Económica para América Latina.

Iniciativa de Nueva Ley Orgánica de PEMEX. Poder Ejecutivo Federal, 2008.

Iniciativa con Proyecto de Decreto que presentan senadores y diputados del Partido Revolucionario Institucional para reformar diversas disposiciones y expedir nuevas leyes en materia energética.

Minuta de la Cámara de Diputados sobre la Ley de Petróleos Mexicanos

Minuta de la Cámara de Diputados sobre la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.

Petroleum Intelligence Unit.

Público, 29 de octubre, 2008.

Revista Proceso, varios números.

Desplegado del Grupo Parlamentario del PRD, publicado en *Proceso*, 26 octubre, 2008.

Plan Nacional de Desarrollo, 2007, 2012. Poder Ejecutivo Federal, México.

Petrobras, Información General, [www.petrobras.br](http://www.petrobras.br).

*Economía y política en América Latina,  
actores y procesos en el contexto actual*  
terminó de imprimirse en abril de 2010  
en los talleres de Ediciones de la Noche,  
edicionesdelanoche@gmail.com  
Guadalajara, Jalisco, México.

Composición tipográfica: Laura Biurcos Hernández.

Tiraje: 500 ejemplares.